REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

118

La Crisis Mundial en México: Desafíos y Oportunidades

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono 50 81 26 14
http://www.inap.org.mx
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAP´s

CONSEJEROS

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

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

IN MEMORIAM

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

Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Comité Editorial

Francisco Casanova Álvarez
José Carreño Carlón
Carlos Reta Martínez

Coordinador del No. 118

Raúl Martínez Almazán

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

118

Volumen XLIV, No. 1

(enero-abril 2009)

La Crisis Mundial en México: Desafíos y Oportunidades

ÍNDICE

Presentación 11
José R. Castelazo

Introducción 13
Dionisio Arturo Pérez-Jácome Friscione
Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Análisis

Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera. Contribuciones al esfuerzo global 19
Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. OCDE
(Prólogo de Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE)

La política económica mexicana ante la crisis mundial: Deficiencias y oportunidades 53
Francisco Suárez Dávila

Los retos de la economía mexicana para lograr un alto crecimiento sostenido en el mediano plazo 81
Guillermo Ortiz Martínez

La reparación del sistema financiero internacional: Un trabajo en ciernes 111
Jorge A. Chávez Presa

La crisis mundial en México: Una mirada hacia adelante 129
Raúl Martínez Almazán

Hacia un nuevo modelo de federalismo fiscal para México en el largo plazo: Lecciones de otras federaciones al interior de la OCDE 151
José Antonio Ardavín

The Global Crisis in Mexico: Challenges and Opportunities

Presentation 165
José R. Castelazo

Introduction 167
Dionisio Arturo Pérez-Jácome Friscione
Undersecretary of Expenditures, Ministry of the Treasury and Public Credit

Analysis

OECD Strategic response to the financial and economic crisis. Contributions to the global effort 173
Organisation for Economic Co-operation and Development
(Foreword, Ángel Gurría, OECD Secretary-General)

Mexican economic policy facing the global crisis: Deficiencies and opportunities 201
Francisco Suárez Dávila

The challenges of the mexican economy for achieving a high sustained growth in the medium term 227
Guillermo Ortiz Martínez

Repairing the international financing system: A budding work 253
Jorge A. Chávez Presa

World crisis in Mexico: A glance forward 269
Raúl Martínez Almazán

Towards a new model of fiscal federalism in Mexico for the long run: Lessons from other federations within the OECD 289
José Antonio Ardavín

Resúmenes/Abstracts 301

Instrucciones para el Colaborador 307

Instructions for the Collaborator 311

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

Atento al actual escenario en el cual los fenómenos económicos, políticos y sociales generados en cualquier punto del planeta tienen efectos globales, a los cuales nuestro país no puede sustraerse, el INAP ha considerado oportuno analizarlos en la Revista de Administración Pública (RAP) 118, con el título: **La Crisis Mundial en México: Desafíos y Oportunidades.**

Los distinguidos autores contribuyen al entendimiento de las causas y consecuencias de la crisis mundial y a partir de esto proponen respuestas a la crisis en el caso mexicano.

El trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, "*Respuesta estratégica a la crisis económica y financiera. Contribuciones al esfuerzo global"*, es útil para contextualizar el tema y vislumbrar algunas posibles soluciones.

Francisco Suárez Dávila, en su colaboración "*La política económica mexicana ante la crisis mundial: Deficiencias y oportunidades"*, vislumbra en la crisis una oportunidad de rediseñar nuestra estrategia económica y social de largo plazo.

Guillermo Ortiz Martínez, Gobernador del Banco de México, hace valiosas aportaciones en su documento "*Los retos de la economía mexicana para lograr un alto crecimiento sostenido en el mediano plazo",* al analizar las causas del bajo crecimiento, con el objeto de identificar líneas de acción que pudiesen adoptarse para impulsar el crecimiento potencial en el mediano plazo.

Por otra parte, el artículo "*La reparación del sistema financiero internacional: Un trabajo en ciernes"*, de Jorge A. Chávez Presa,

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

resulta pertinente y motiva a la reflexión sobre *"las tareas titánicas"*, que representan las reformas del sistema financiero internacional, como señala el propio autor.

Raúl Martínez Almazán en su colaboración "*La crisis mundial en México: Una mirada hacia delante",* plantea "un cambio en la política económica para que el país pueda crecer a un mínimo de 5.0% del PIB y generar los empleos que demanda la población, mientras tanto, urge la necesidad de un plan nacional *anti-crisis* bien estructurado y programado que permita la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad".

El INAP reconoce que no será posible avanzar en un proyecto de nación congruente sin una respuesta fiscal y financiera moderna y eficiente, congruente con la nueva realidad de los estados y municipios, fundada en el equilibrio regional y la división de poderes. Por ello, considera que resulta valiosa y oportuna la colaboración del maestro José Antonio Ardavín, Director Interino del Centro de la OCDE en México para América Latina, "*Hacia un nuevo modelo de federalismo fiscal para México en el largo plazo: Lecciones de otras federaciones al interior de la OCDE".*

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece las valiosas aportaciones de los autores, así como de todos quienes de una u otra manera participaron en la preparación de la Revista: Alejandro Camacho Barajas y la Lic. Ivonne López, del Centro de la OCDE en México para América Latina, del Lic. Federico Rubli Kaiser, Director de Relaciones Externas del Banco de México y de la Lic. Mercedes Martínez Cossío; especialmente reconoce el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que hizo posible esta edición.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Introducción

Dionisio Pérez-Jácome Friscione*

En un momento como el que ahora se está viviendo en el mundo, debido a la crisis económica y financiera que se ha venido gestado en los últimos tiempos, es muy oportuna y atinada la decisión del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de elaborar el presente número de su *Revista de Administración Pública*, **La crisis mundial en México: Desafíos y oportunidades**, dedicado al análisis de la actual crisis económica y financiera mundial, y a los efectos, desafíos y oportunidades que genera en México.

La actual crisis financiera y económica global es, sin duda, la más dura de las últimas décadas, pues afecta tanto a las economías industrializadas como a las que están en vías de desarrollo. Sin embargo, es al mismo tiempo, un punto coyuntural sobre el que se puede generar una nueva dinámica económica mundial, en la que se conjuguen esfuerzos, acuerdos y apoyos, para evitar este tipo de episodios en el futuro.

El escenario actual es, por tanto, el de una economía mundial en recesión, en este 2009. Esta situación ha sido generada por diversas causas. Comenzó siendo una crisis del sistema financiero internacional, originada inicialmente en el mercado hipotecario de Estados Unidos, al reventarse la llamada *burbuja inmobiliaria* que por muchos años se fue *inflando* en dicho mercado. Ello, aunado al creciente incumplimiento de los titulares de créditos hipotecarios en dicho país, colapsó a la banca de inversión, lo que impactó rápidamente a las bolsas de valores mundiales, y tuvo un

* El autor es Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los comentarios y juicios aquí referidos son propios y no representan, necesariamente, la visión oficial de esa Secretaría sobre el tema.

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

efecto de contagio en las principales economías del mundo, con características muy similares. Todo ello tuvo como consecuencia una fuerte pérdida de confianza en las instituciones y autoridades del sistema financiero.

Sin embargo, la crisis no se mantuvo acotada al sector financiero exclusivamente. Al día de hoy, como refiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2009), *"sigue existiendo un alto grado de incertidumbre acerca de la profundidad y la duración de la crisis financiera, que ha sido el impulso principal de la desaceleración* (lo que) *ya se tradujo a un incremento en el desempleo en muchos países, dañando a familias y comunidades y llevando a un nivel de incertidumbre y ansiedad pública"*.

No obstante, los gobiernos, los organismos internacionales y, en general las sociedades, estamos haciendo un esfuerzo importante para revertir esta situación.

En nuestro caso, desde 2007, previendo los posibles efectos que la naciente crisis financiera, en aquel momento, podía tener en la economía mexicana, se comenzaron a prever políticas contracíclicas que habrían de ponerse en marcha con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEF) de 2008. Estas políticas se diseñaron con el fin de mantener el ritmo de la actividad económica y atenuar el impacto de la crisis económica mundial que ya se perfilaba desde aquel momento.

En particular, esta acción del Gobierno Federal se estructuró en torno a tres ejes fundamentales: (1) El incremento del gasto público, como un elemento fundamental de la política contracíclica, (2) el ejercicio puntual del gasto público, para cumplir con las metas y calendarios establecidos, y (3) el ejercicio eficiente y con mayor calidad del gasto público, para atender de la mejor manera posible las prioridades que el momento nos demanda.

En consecuencia, con el primer eje de acciones para contener el impacto de la crisis mundial en nuestra economía, para el PEF 2008 se incrementó el gasto en 309 mil millones de pesos, con respecto al año anterior. Para 2009, se continuó con esta tendencia, pues el gasto aprobado para este año tuvo un crecimiento del 13 por ciento, comparado con el PEF 2008. Este esfuerzo no sólo fue cualitativo, sino fue igualmente cuantitativo. En el diseño de los

PEF 2008 y 2009 se realizó, a la par de los incrementos en el gasto mencionados, una composición del gasto que diera al gasto de capital y, en particular, al de inversión en infraestructura, un mayor peso dentro del gasto programable, para generar un fuerte estímulo a la demanda interna y el empleo.

El segundo eje, relacionado con la puntualidad con la que se ejercen los recursos públicos, es de gran relevancia igualmente. Realizar esfuerzos para aumentar el gasto en inversión y en programas sociales es insuficiente, si estos recursos no cumplen con oportunidad con sus cometidos. Por ello, se ha procurado cumplir de manera oportuna con las metas y los calendarios de gasto aprobados. Tanto en 2007 como en 2008, debido a esta precaución, se pudo cumplir con este objetivo. Incluso, el gasto ejercido en ambos años, fue mayor que el originalmente aprobado, en 12.3 por ciento en el primer caso, y en 5.3 por ciento en el segundo. El ejercicio 2009 no es excepción sobre este respecto. Como muestra, el gasto pagado al primer trimestre del año ha sido superior al programado, pues se ha ejercido el 104 por ciento del presupuesto aprobado para tal periodo.

El tercer eje de acción, orientado a mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, se ha centrado en cuatro acciones principales. En primer lugar, la implementación del *Presupuesto basado en Resultados* y del *Sistema de Evaluación del Desempeño* (PbR-SED), que buscan asegurar que los recursos que aportan los contribuyentes se asignen en función de las prioridades nacionales y con base en los resultados de las evaluaciones sobre el desempeño de los programas. En segundo lugar, la armonización contable para los tres niveles de gobierno, que permita generar información de mayor calidad para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas. Tercero, el otorgamiento de mayores facultades de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, para asegurar el correcto ejercicio del gasto público. Finalmente, la aplicación de mecanismos de austeridad y racionalidad del gasto público, distinto al destinado a programas sociales y proyectos de inversión.

Esta labor interna del gobierno se complementa con los esfuerzos que a nivel mundial se están llevando a cabo. En una tarea de cooperación internacional sin precedentes, los gobiernos nacionales junto con organismos internacionales, nos encontramos abocados a la implementación de las medidas que se requieren para superar esta crisis.

En este sentido, el *hacer* de los gobiernos nacionales se constituye como un elemento crucial para la reactivación de la economía mundial. Este *hacer de los gobiernos* tiene, debido a las características de esta crisis económica, múltiples dimensiones. Su ámbito de actuación abarca, por tanto, niveles supra-*nacionales*, inter-*nacionales*, y sub-*nacionales*. El primero de ellos, se explica por los casos de países que conforman bloques económicos y comerciales –Unión Europea, América del Norte (TLC), América del Sur (MERCOSUR), Asia, etc.– que cuentan con instancias o autoridades –dependiendo del caso- comunes. El segundo ámbito de actuación de los gobiernos nacionales se circunscribe a la muy amplia y diversa cooperación internacional –con otros gobiernos, organismos internacionales e instituciones financieras- que se requiere para adoptar las medidas que permitan mejorar la situación actual. Finalmente, el tercer ámbito del *hacer del gobierno* tiene que ver, evidentemente, con los cambios internos que deban hacer los mismos, para retomar su propio crecimiento económico.

El *hacer del gobierno* debe orientarse, por tanto, a una serie de objetivos muy claros, dirigidos hacia tres conceptos: **confianza, crecimiento y oportunidad.** Así, el *hacer de los gobiernos,* en sus tres dimensiones, debe servir para *restablecer la confianza* perdida en las instituciones del sistema financiero internacional; para *impulsar, sostener y compartir el crecimiento económico* entre todas las regiones; y, para *aprovechar la oportunidad* que esta crisis nos da para corregir las fallas y lagunas del modelo económico imperante en el mundo, con el fin de evitar episodios como el actual.

En este sentido, las reflexiones, aportaciones, críticas y propuestas que se presenten para alcanzar dichos objetivos, son de suma valía. Cada esfuerzo que se realice para ello es importante, como lo es, precisamente, este número de la *Revista de Administración Pública* del INAP. En él, diversos autores presentan su visión del escenario actual, su diagnóstico sobre los elementos que se conjugaron para generarlo, sus propuestas para superarlo, y en suma, su opinión sobre la crisis económica mundial y sus efectos en nuestro país. Sin embargo, todos ellos convergen en algunos de los elementos que antes se señalaban: la necesaria participación de los gobiernos, la necesidad de recuperar la confianza en el sistema financiero y sus autoridades e instituciones, la obligación de asegurar un crecimiento sostenido y compartido, y la ocasión de aprovechar la oportunidad que esta crisis nos da, para mejorar el modelo.

Así, **Jorge Chávez Presa** en "*La reparación del sistema financiero internacional: Un trabajo en ciernes"*, da las claves para entender los factores que generaron la crisis económica mundial actual. La **OCDE** por su parte, en "*Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera: Contribuciones al esfuerzo global"*, señala que se requiere de *una estrategia integral para atenuar el impacto de la recesión actual y regresar a la economía global hacia una trayectoria de crecimiento sostenido*, para lo cual los gobiernos nacionales deben realizar lo necesario para aumentar la productividad de sus economías y apoyar el crecimiento más allá del corto plazo.

Francisco Suárez Dávila, en "*La política económica mexicana ante la crisis mundial: Deficiencias y oportunidades"*, analiza el impacto de la crisis mundial en México, y los instrumentos que el gobierno está adoptando para superar esta situación. Centrándose igualmente en el caso de México, **Guillermo Ortiz Martínez,** en "*Los retos de la economía mexicana para lograr un alto crecimiento sostenido en el mediano plazo",* hace hincapié en los factores que han contribuido, en las últimas décadas, a que el crecimiento económico del país sea menor del esperado y deseado. Por su parte, **José Antonio Ardavín**, en *"Hacia un nuevo modelo de federalismo fiscal para México en el largo plazo: Lecciones de otras federaciones al interior de la OCDE"* considera al uso de un mejor y más eficiente federalismo fiscal como instrumento para contribuir a la mejora y solidez de nuestra economía.

Finalmente, **Raúl Martínez Almazán,** en "*La crisis mundial en México: Una mirada hacia delante",* considera que estamos ante *la oportunidad histórica de enfrentar los grandes problemas nacionales con reformas estructurales viables a partir de la construcción de consensos y acuerdos entre los diferentes actores de la sociedad*. Esta crisis ha resultado más profunda y compleja de lo que inicialmente se consideraba. No obstante, su propia severidad dimensiona a la gran oportunidad que la misma nos presenta. Su magnitud requiere de un esfuerzo de coordinación entre gobiernos, organismos y sociedades sin precedentes, lo que permitirá, al mismo tiempo, fortalecer las acciones positivas que se han llevado a cabo, y consolidar hacia el futuro, un marco económico global más estable, seguro y confiable.

Estamos, como bien se expresa en este número de la *Revista de Administración Pública* del INAP, ante un escenario complejo; sin

embargo, es verdad que representa igualmente la oportunidad de mejorar nuestros sistemas, nuestras instituciones y nuestra participación. Para ello, todos tendremos que poner de nuestra parte y hacer la tarea que a cada quién le corresponde. De hacerlo así, podremos implementar las medidas y reformas necesarias para incrementar sustancialmente la competitividad de nuestra economía.

Revista de Administración Pública

INAP

Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera

Contribuciones al esfuerzo global

OCDE

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

Prólogo

Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

El mundo se enfrenta a la crisis económica más seria de las últimas décadas, que afecta a familias y comunidades en todo el planeta. El sistema financiero está paralizado, con lo que la prioridad estriba en restablecer la estabilidad, la confianza y el crecimiento.

La OCDE está trabajando con los gobiernos del mundo y otras organizaciones para superar la crisis y recuperar el movimiento de nuestras economías. Debemos también comenzar a dar forma a la economía mundial del mañana, haciéndola más fuerte, más limpia y más justa.

Necesitamos mercados financieros saludables para la prosperidad y el desarrollo, pero también sabemos que seguir con las cosas como están en la actualidad no es opción. Cualquier estrategia eficaz requiere de un nivel superior de pensamiento en los temas de regulación y mercados, de rendición de cuentas y ética. Necesitamos reglas del juego basadas en un mejor equilibrio entre mercados y gobiernos. Se trata de lograr una mayor coordinación y de construir instituciones globales para nuestro tiempo.

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La “Respuesta Estratégica” de la OCDE refleja este pragmatismo, abordando de manera integral las fallas regulatorias y de política. El punto de enfoque son las interacciones entre los ámbitos financieros, de gobierno y, en última instancia, la intención de alcanzar el crecimiento sostenible.

Debemos restaurar las condiciones de crecimiento impulsados por la innovación, el crédito y la inversión. Debemos hacer de Doha una realidad. A pesar de la crisis inmediata, debemos también aplicar una nueva manera de pensar para atacar el cambio climático y la pobreza, pues siguen siendo amenazas sistémicas para nuestro futuro común. También es crucial para restaurar la confianza en el sistema que seamos capaces de compartir los beneficios de la prosperidad y la oportunidad y garantizar una protección social justa.

La *Respuesta Estratégica* de la OCDE muestra el camino para avanzar por medio de la acción y la cooperación. Nuestro pensamiento no deja de evolucionar, pero nuestro compromiso en términos de construir una economía global más fuerte, más limpia y más justa no ha cambiado.

Resumen

El mundo está enfrentando actualmente la crisis financiera y económica más seria de las últimas décadas. El más reciente Panorama Económico de la OCDE muestra que la economía mundial se encuentra en recesión. Las proyecciones apuntan hacia una desaceleración larga en la OCDE, con probabilidades de descensos en el PIB de por lo menos una tercera parte de uno por ciento en 2009. En otras partes del mundo se están dando situaciones similares de desaceleración. Sigue existiendo un alto grado de incertidumbre acerca de la profundidad y la duración de la crisis financiera, que ha sido el impulso principal de la desaceleración. La filtración hacia la economía real ya se tradujo a un incremento en el desempleo en muchos países, dañando a familias y comunidades y llevando a un nivel de incertidumbre y ansiedad pública. La inversión de esta tendencia debe ser prioridad central, sumada a la restauración de la confianza y la estabilidad del sistema financiero.

Esta crisis llega en un momento de gran interdependencia global. La respuesta a esta situación sin precedente no puede ser la

cotidiana. Se requieren nuevos mecanismos institucionales para generar respuestas auténticamente globales, integradas y multidimensionales, punto destacado por los líderes del G20 en su reunión de noviembre, cuando solicitaron el apoyo de las organizaciones internacionales para su trabajo.

La OCDE, en su trabajo en conjunto con las economías emergentes y otras organizaciones, tiene un papel crucial en el fortalecimiento de la economía global. Este documento presenta las aportaciones propuestas por la OCDE para tratar con la crisis financiera y económica. Se basa en el trabajo existente en renglones que tienen relevancia directa en el contexto actual, así como trabajo reorientado o nuevo que ha sido encomendado por diferentes comités en respuesta a la crisis. Consideramos que muchos elementos pueden ser útiles para el Plan de Acción del G20, y apoyar otros esfuerzos multilaterales y nacionales para restaurar el crecimiento y la estabilidad.

Los países contemplados en las iniciativas de proceso de acceso a la OCDE (Chile, Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia) y aquellos con una relación intensificada con la Organización (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) serán participantes integrales en la implementación de la respuesta, y deberán considerarse como socios observadores. En este sentido, fortaleceremos nuestro diálogo y nuestra cooperación en estos temas a fin de garantizar la relevancia y calidad del trabajo y fomentar la convergencia de políticas y medidas necesaria entre las economías desarrolladas y las principales economías emergentes.

Consideraciones clave

A pesar de que las medidas de política se han concentrado, correctamente, en tratar con las inquietudes inmediatas acerca de la estabilidad, también se requiere una estrategia integral para atenuar el impacto de la recesión actual y regresar a la economía global hacia una trayectoria de crecimiento sostenido. En este punto se deben incluir las reformas que aumentan la productividad para apoyar el crecimiento más allá del corto plazo. Hasta la fecha, todas las medidas de estímulo fiscal contemplan inversiones en infraestructura, ofreciendo una oportunidad excepcional para tratar con otros desafíos apremiantes. Por ejemplo, los paquetes deberán incluir incentivos para inversiones

favorables al medio ambiente, para maximizar el crecimiento mientras que a la vez se trata el problema del cambio climático. Las medidas para sostener la innovación deberán contribuir a un crecimiento "verde" de largo plazo, mientras que las políticas sociales y regionales deberían orientarse hacia la recuperación sobre bases bajas en carbono. Dada la envergadura y la importancia de estos paquetes, será crucial para los gobiernos asegurarse que estén cuidadosamente diseñados y bien implementados.

La crisis demanda tomar decisiones difíciles, pero no debe distraer nuestra atención de otros desafíos estructurales serios. Deben mantenerse todos los esfuerzos para tratar la pobreza y la desigualdad, además de los compromisos para aumentar la escala de la ayuda para el desarrollo, mantener abiertos los flujos globales del comercio y la inversión y desarrollar procesos de producción y de generación de energía más limpios. Este tipo de retos globales ofrece oportunidades para un entorno de crecimiento sostenible y sólido. Por ello, la OCDE acelerará su programa de trabajo en estas áreas.

Una respuesta eficaz y sostenible requerirá la colaboración de los principales participantes, al igual que una mejor coordinación y mayor coherencia entre las organizaciones internacionales de primer orden, como lo dispone ya el comunicado de Hokkaido 2008.

La Respuesta Estratégica de la OCDE

La Respuesta Estratégica de la OCDE, desarrollada con la colaboración colectiva del Consejo de la OCDE, los Comités y el Secretariado, tiene como propósito tratar la crisis y aprovechar la oportunidad de construir una economía mundial más fuerte. Durante décadas, la OCDE ha aconsejado a los países miembros y contribuido a coordinar sus políticas. La cobertura de la Organización de una amplia gama de temas de política directamente relevantes a la crisis actual y su enfoque en las respuestas de mediano plazo y las soluciones de largo plazo a los desafíos de política son fortalezas únicas. Nuestro análisis sugiere centrarse en dos áreas prioritarias:

Finanzas, competencia y gobierno. En el contexto de la reforma regulatoria de los mercados financieros, la OCDE ofrece un marco institucional para mantener un diálogo permanente entre

las diversas comunidades de política, centrándose en renglones en los que tiene liderazgo, como la transparencia, el gobierno corporativo, la competencia, la tributación, las pensiones y la educación financiera, así como la interacción de la política con las estructuras institucionales y de mercado y la congruencia y la eficiencia general de las reformas. La OCDE seguirá trabajando en el fortalecimiento y la implementación de los principios y lineamientos en estos renglones. Entre los materiales entregables se incluirán las colaboraciones para revisar y mejorar las políticas nacionales, así como una mejor coordinación de política a nivel internacional. El enfoque se centrará en el fomento de las condiciones para contar con regulaciones eficaces y apropiadas y la identificación de renglones en los que pudieran presentarse brechas regulatorias.

Restauración del crecimiento sostenible a largo plazo. Aprovechando la experiencia de la OCDE en temas estructurales y enfoques a nivel de todo el gobierno en el diseño de políticas, sumada al experimentado trabajo de la OCDE en temas como los mercados abiertos, el empleo, el medio ambiente y la innovación, la OCDE dará seguimiento a los hechos que se presenten e identificará las opciones de política y las recomendaciones necesarias para que los países regresen al camino del crecimiento sostenible. Estas estrategias garantizarán que la recuperación se base en caminos al crecimiento bajos en emisión de carbono, en la eco-innovación y en la creación de conocimiento, todas enmarcadas en una sociedad más equitativa que distribuya la oportunidad y ofrezca protección al más vulnerable. Una contribución clave será el análisis prospectivo y la orientación para garantizar un equilibrio saludable entre gobiernos y mercados, y definir las estrategias de retiro para que los gobiernos eliminen su intervención en el sector privado una vez que se llegue a la fase posterior a la crisis.

Cumplir con la Respuesta Estratégica

La Respuesta Estratégica de la OCDE se basa en una visión general e integral de los distintos renglones de política y acciones gubernamentales involucrados en lograr un funcionamiento eficaz de los gobiernos. Así, movilizará la vasta red global de expertos y diseñadores de políticas a nivel nacional con que cuenta la OCDE para generar análisis y recomendaciones relevantes. La implementación y el seguimiento de la Respuesta Estratégica residirán con los comités respectivos, que aprobarán y ofrecerán

orientación en el proceso cotidiano de los mismos. El trabajo se realizará en colaboración cercana —y con base en proyectos conjuntos— entre los comités y las direcciones. Las economías emergentes y en desarrollo serán bienvenidas como socios observadores en los esfuerzos para definir soluciones colectivas.

Los materiales entregables serán de tres tipos: acciones por parte de miembros y no miembros (como compromisos o instrumentos), recomendaciones de política y seguimiento. Muchos de ellos se presentarán dentro de las próximas semanas o los próximos meses, de manera que formen parte del proceso establecido por el G20. El trabajo procederá en colaboración con otras organizaciones involucradas en el proceso. En el Cuadro 1 se presenta un resumen y en el Apéndice aparece la lista de entregas.

Cuadro 1
Resumen de entregables relacionados con la Respuesta Estratégica de la OCDE

	Medidas (compromisos, instrumentos, etcétera)	Recomendaciones de política	Seguimiento /supervisión
Finanzas, competencia y gobierno			
Incentivos	X	X	X
Gobierno corporativo		X	X
Tributación	X	X	
Entorno de negocios y política de competencia		X	X
Educación y protección del consumidor		X	
Calidad de la gestión regulatoria	X	X	
Crecimiento sostenible a largo plazo			
Mantener los mercados abiertos	X	X	X
Políticas macro, fiscales y del mercado laboral para la estabilidad y la resistencia		X	X
Recuperación "verde" y guiada por la innovación		X	X
Desarrollo	X	X	X
Lograr equilibrar mercados y políticas y fomentar la separación de la propiedad del sector público		X	X

Se pondrá en marcha una estrategia de comunicaciones y difusión para la Respuesta de la OCDE a fin de aumentar su eficacia y utilidad para los países miembros, los asociados y los interesados en todo el mundo. Muchos de los entregables están vinculados con

acontecimientos importantes, así como con publicaciones y otras iniciativas para maximizar la oportunidad y el impacto. En ello se podrían incluir contactos con los principales participantes que tratan con la crisis en países miembros y no miembros (especialmente en los principales mercados emergentes); la participación en eventos públicos; y las presentaciones diseñadas a la medida para grupos relevantes. También se podrían organizar iniciativas con la sociedad civil, incluyendo las universidades, el sector laboral y el privado.

I. Finanzas, competencia y gobierno

Aunque la salud de los mercados es crucial para el crecimiento y la prosperidad, los acontecimientos recientes demuestran la importancia de contar con un marco regulatorio sólido y eficaz, así como con la supervisión adecuada. En efecto, la crisis es resultado tanto de fallas de mercado como de política. La tarea consiste en establecer un marco regulatorio y de gobierno sólido que pueda alinear incentivos mientras que a la vez mantiene un equilibrio sano entre los mercados, por una parte, y las intervenciones de política, por otra. Para lograrlo, los gobiernos podrían necesitar fortalecer las instituciones relevantes. Como lo ha demostrado la crisis financiera, existe una fuerte interrelación entre las regulaciones sobre el capital, el seguro sobre los depósitos, las disposiciones tributarias, la política de competencia, las reglas de contabilidad y las compensaciones a los ejecutivos, que generan el entorno general en el que se da la toma de riesgos. A fin de tener un desempeño eficaz, la OCDE considerará estos temas de manera integral.

a) Incentivos

Las reglas actuales han dejado a los bancos con muy poco capital, y una variación procíclica en el capital. Al interactuar con factores tributarios y de gobierno, las características que contribuyeron más a la toma excesiva de riesgos fueron: a) cobertura (como en las operaciones dentro y fuera de la hoja de balance; b) incentivos que fomentan la toma de riesgos excesivos en ciertos productos y ubicaciones off-shore; y c) tratamiento desigual de las instituciones financieras, dependiendo de su grado de sofisticación, el sector en el que operan o la jurisdicción en la que están domiciliadas. Estas características interactuaron con los objetivos corporativos en términos de las estrategias comerciales y el crecimiento de las ganancias, incluyendo la ubicación, la estructura comercial, la selección de productos y la minimización del pago de impuestos.

Las fusiones y adquisiciones han sido parte de la gestión de la crisis, con las empresas más fuertes tomando a bancos más débiles o a bancos de inversión quebrados, de alto riesgo y faltos de regulación. El impacto de las regulaciones de capital sobre los procesos de asignación del mismo al interior de la empresa queda aún por verse. Después de desapalancar, deberá considerarse el tamaño deseable para el volátil segmento de la banca de inversión y la posibilidad de actualizar y fortalecer el gobierno y la regulación de estas instituciones, incluyendo la posibilidad de requerimientos de capital más estrictos.

En el renglón de fondos de pensiones, las pérdidas recientes han generado gran inquietud, dando lugar a demandas por una revisión profunda de las disposiciones relacionadas con las pensiones para que dependan menos e los volátiles mercados financieros. También debe considerarse la regulación de los fondos de pensiones y la estrategia de diversificación apropiada entre la prestación pública y privada del ingreso para el retiro. Los esquemas públicos de pensiones también deberán enfrentar la disminución del empleo, que a su vez reducirá las aportaciones a los esquemas de reparto y los posibles derechos que otorgan las pensiones. Las presiones para suspender los ajustes automáticos de sostenibilidad serán altas en los países que apliquen estos sistemas.

En términos más generales, los principios de gestión regulatoria no se han ampliado para cubrir algunos servicios financieros. En una serie de países de la OCDE, las autoridades responsables del sector financiero, incluyendo los bancos centrales, algunas autoridades regulatorias independientes o ministerios de finanzas, han sido eximidas de las políticas de calidad regulatoria. El empleo de los Principios Guía de la OCDE para la Calidad Regulatoria y el Desempeño de 2005 podría contribuir a controlar el riesgo de reacción excesiva por medio de regulaciones mal concebidas y excesivamente costosas.

b) Gobierno corporativo

La cooperación internacional, incluyendo entre los cuerpos del sector privado, debería mejorarse para garantizar una mejor coordinación e implementación de las normas acordadas de gobierno corporativo internacional, especialmente los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. Se supone que los sistemas de remuneración e incentivos deberían alinear los intereses de los

funcionarios corporativos con los intereses de largo plazo de la compañía y los accionistas. Las distorsiones en estas estructuras podrían llevar a un sesgo de corto plazo hacia una toma adicional de riesgos, tendencia reforzada por las disposiciones fiscales en muchos países. Se requieren análisis y mejoras en los siguientes renglones: supervisión del manejo del riesgo por parte del consejo; prácticas del consejo; gobierno del proceso de remuneración; y ejercicio de los derechos de los accionistas.

c) Tributación

La tributación tiene impacto sobre lo que sucede en los mercados financieros, así como también ejerce influencia sobre los mismos. Una serie de gobiernos y participantes del sector privado ya está analizando cómo los impuestos podrían haber influenciado la crisis financiera actual y qué cambios se requiere hacer a las reglas para impedir la recurrencia de los eventos actuales. Las disposiciones fiscales pueden haber fomentado la toma excesiva de riesgos y la dependencia de la deuda por parte de los participantes del mercado; la tendencia a que los directivos de las instituciones financieras se centren en el corto plazo en lugar de en el mediano o el largo; y el cambio hacia jurisdicciones offshore menos transparentes con la finalidad de evadir impuestos y disposiciones regulatorias. Los gobiernos podrían beneficiarse de analizar si los sistemas tributarios están enviando las señales correctas y ofreciendo los incentivos adecuados a los operadores del mercado y si estos incentivos son congruentes con el resto del marco regulatorio.

La eliminación de barreras tributarias que obstaculizan el funcionamiento eficaz de los mercados financieros, especialmente a nivel internacional, puede ayudar a los países a salir de la crisis. En este renglón se podrían incluir las disposiciones fiscales que distorsionan las decisiones de los inversionistas en torno a invertir directamente o por medio de vehículos colectivos y las disposiciones fiscales que actúan como barreras contra el uso de diversos productos financieros que reducen el costo del capital. Los gobiernos también deberían considerar también las implicaciones fiscales generales de los paquetes de rescate de las instituciones financieras que implementan los gobiernos y cómo podrían influir las actitudes futuras de estas instituciones con respecto a la toma de riesgos.

d) Entorno de negocios y política de competencia

En un sistema financiero más consolidado, la competencia podría ser más débil, llevando a mayores costos del crédito y otros servicios financieros para los consumidores y las empresas. De ser este el caso, se necesitará implementar políticas que compensen o mejoren las condiciones competitivas. La reestructuración podría integrar dentro de una sola institución operaciones potencialmente independientes, como la banca al consumidor, los créditos a las PyME y la banca de inversión, llevando a preguntas en torno a las eficiencias resultantes y los riesgos para la competencia. Otra pregunta a tratar es si el seguro sobre depósitos incluye aumentos al riesgo de daño moral en las decisiones de cartera y reduce la competencia entre bancos.

Las consideraciones relacionadas con la política de competencia deberían tener un papel importante no sólo en los rescates del sector financiero, sino también en la recuperación posterior. Ante la crisis financiera, los gobiernos se han visto presionados para apoyar a la industria nacional y otros "paladines" por medio de subsidios y protección. Más aún, en coordinación con los reguladores financieros, han tomado medidas de emergencia y ad hoc para apoyar a las instituciones financieras en respuesta a las serias restricciones de liquidez y el desplome de los mercados de crédito y la confianza. Entre estas medidas destacan las inversiones y las garantías, las compras de activos y las fusiones que requieren de acciones inmediatas.

Los vigilantes de la competencia se podrían ver presionados, a su vez, para relajar las normas de cumplimiento para favorecer la recuperación económica. En respuesta a estas presiones, los diseñadores de políticas de competencia deben demostrar que esta es parte de la solución para beneficiar a los consumidores y fomentar la innovación, la competitividad y la productividad. Las herramientas usuales de análisis de competencia y obligación al cumplimiento suponen condiciones de mercado estables. En un contexto de crisis, las autoridades deberán considerar cómo salvaguardar los principios de la competencia sin obstaculizar las medidas de política para impedir un bache o la erosión de la confianza en el sector financiero.

En la crisis, los negocios, y las PyME en particular, son vulnerables debido a su gran dependencia del crédito bancario y su limitada posibilidad de recurrir a los mercados financieros. Por ello, resulta necesario evaluar el impacto diferenciado entre sectores y empresas y mejorar la eficacia de los mecanismos nuevos, innovadores y alternativos para financiar el desarrollo local. Entre las preguntas a determinar destaca la siguiente: ¿podrá la crisis económica socavar la conducta innovadora? Y ¿cómo pueden los gobiernos apoyar o recuperar la confianza mientras que fomentan a la vez estas conductas innovadoras?

e) Educación y protección del consumidor

Es necesario contar con mejores normas regulatorias y leyes internacionales de conducta con respecto a la comercialización de los servicios financieros. La revelación de información sobre temas esenciales, tales como el verdadero costo del crédito, es básica. Las hipotecas actuales no lograron transparentar costos y términos clave para muchos consumidores. Las campañas de educación y conciencia eficaces contribuirán a que la población comprenda los riesgos y productos financieros, para así tomar decisiones mejor adaptadas a sus circunstancias personales. Esto también resulta útil para la supervisión prudencial, pues resulta más difícil malinformar a los ciudadanos conocedores del tema. La OCDE se basará en su trabajo sobre educación financiera y protección al consumidor para abordar los nuevos temas que hayan surgido durante la crisis.

II. Crecimiento sostenible a largo plazo

En el contexto actual, una estrategia de política óptima para restaurar el crecimiento a largo plazo debería incluir los siguientes componentes:

- Mantener la apertura de los mercados;
- Solidez en las políticas macroeconómicas, fiscales y laborales para lograr estabilidad y resistencia;
- El fomento del crecimiento “verde” y basado en la innovación;
- Progreso en el desarrollo, y

- Equilibrar mercados y políticas, y fomentar la eliminación de la propiedad del sector público.

El trabajo de la OCDE proporcionará orientación sobre respuestas de política a la crisis, buscando llegar al equilibrio adecuado entre las medidas de costo plazo y la sostenibilidad de largo plazo. Fortalecerá el seguimiento de la Organización en torno al desempeño macroeconómico y estructural y desarrollará adicionalmente el trabajo horizontal que vincula los temas estructurales con los macroeconómicos.

a) Mantener la apertura de los mercados para el comercio y la inversión

La apertura de los mercados al comercio y la inversión es un impulso clave para el crecimiento y el desarrollo económicos. Mantener la apertura de los mercados será entonces condición esencial para la recuperación y el crecimiento a largo plazo. Aún así, de la misma forma que la necesidad de mantener la apertura de los mercados es primordial, se han intensificado las inquietudes acerca de las consecuencias de la apertura misma y la percepción de que ésta podría incluso haber contribuido a la crisis actual. Si estas inquietudes resultan en el debilitamiento del compromiso hacia la multilateralidad y en el aumento del proteccionismo, la crisis será aún peor y la recuperación se retrasará.

Estas son amenazas reales y el sistema está mostrando señales de presión. Con respecto al comercio, la Ronda de Doha de las negociaciones comerciales de la OMC, prioridad para la OCDE y los miembros del G20, aún tiene que llegar a una conclusión exitosa. Más aún, el financiamiento esencial que se requiere para el funcionamiento adecuado del sistema global de comercio prácticamente está agotado, lo que destaca la necesidad de contar con mayor financiamiento oficial a las exportaciones. El proteccionismo en la inversión también va en aumento tanto en los países miembros de la Organización como en los no miembros. Estas presiones proteccionistas podrían aumentar a medida que las compañías se reestructuran en respuesta a la crisis y conforme aumenta la actividad de las nuevas categorías de inversionistas, incluyendo las empresas propiedad del Estado y los Fondos de Riqueza Soberana (SWF, por sus siglas en inglés) de economías emergentes que no forman parte de la OCDE.

Con este entorno como precedente, y siguiendo los lineamientos del comunicado del G20, la OCDE se encuentra en una posición ideal para comunicar con eficacia los beneficios del mercado abierto para el comercio y la inversión, al igual que los costos del proteccionismo. Asimismo, la OCDE, con sus instrumentos de inversión, ofrece el único foro multilateral para contrarrestar el proteccionismo en la inversión. El firme seguimiento paritario de conformidad con el proyecto de la OCDE llamado "Libertad de Inversión" y los compromisos asumidos al amparo de los instrumentos de inversión de la OCDE serán cruciales para combatir el proteccionismo.

b) Solidez en las políticas macroeconómicas, fiscales y laborales para lograr estabilidad y resistencia

La recesión cerrará el margen para la política fiscal y pondrá los presupuestos de los gobiernos bajo presión debido a la caída simultánea del ingreso y el aumento en las demandas de gasto, no sólo para protección social, a medida que las perspectivas de empleo se deterioran en la mayoría de los países de la OCDE dentro de los próximos meses.

En este entorno, las políticas estructurales, incluyendo las destacadas en la Estrategia Laboral Reevaluada y Going for Growth, continuarán desempeñando un papel clave en el fortalecimiento de la resistencia a los choques económicos. La resistencia se vuelve especialmente importante en la situación actual, pues ejerce influencia sobre qué tan extensa y profunda resultará ser la desaceleración económica. El trabajo de la OCDE incorporará el análisis del impacto de los mercados financieros y la regulación en este renglón sobre el crecimiento y la resistencia a largo plazo. Esto fortalecerá la capacidad de seguimiento de la OCDE tanto a nivel general como para cada país.

Las políticas estructurales de largo plazo llevan tiempo para rendir frutos. Una amenaza obvia es que la recesión, si no se aborda correctamente, podría debilitar el apoyo a las reformas, especialmente si quienes se ven afectados más adversamente perciben que estos cambios funcionan en detrimento de su bienestar. De aquí que sea necesario mantener prioridades como los servicios de salud, la educación y la innovación, y montos asegurados en el presupuesto público para estos fines. También sería crucial alcanzar un equilibrio entre las respuestas de corto y de largo

plazo. La manera de gestionar estas reformas y lograr los cambios necesarios constituye un importante reto para los gobiernos, y la OCDE contribuirá en el proceso en el futuro.

Los encargados del diseño de políticas tendrán que estar muy atentos a las tendencias de inflación a mediano plazo, así como a las acumulaciones insostenibles en la deuda gubernamental. La corrección del relajamiento monetario extraordinario implementado en casi todos los países tendrá que ser acelerada a medida que la recuperación avanza. Al mismo tiempo, con la deuda pública, alta y creciente, en muchas economías de la OCDE, será igualmente importante contar con un marco fiscal creíble para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, especialmente ante las presiones de gasto asociadas con el envejecimiento de la población. Las respuestas de corto plazo deberán ser oportunas, con objetivos específicos y temporales. Se requieren esfuerzos para garantizar que las políticas fiscales no dejen de sostener el crecimiento a largo plazo por medio de la innovación, el apoyo al medio ambiente y la infraestructura.

Otro reto clave a mediano plazo consiste en cambiar con más decisión de una política macroeconómica procíclica a una política sólida y explícitamente contracíclica a fin de reducir la probabilidad de registrar auges y crisis futuros. Esto resulta particularmente importante en el ámbito de la política fiscal, donde se fomenta la adopción de reglas de política explícitamente contracíclicas, especialmente en los países donde los estabilizadores automáticos son débiles y los elementos de la economía política contribuyen a una política fiscal procíclica y discrecional. Esto también involucra lograr una mejor asignación de la inversión pública, incluyendo una mejor coordinación de las estrategias de inversión a nivel subnacional, donde se lleva a cabo buena parte de la inversión de capital.

c) El fomento del crecimiento "verde" y basado en la innovación

La desaceleración posterior a la crisis no debería impedir o debilitar los esfuerzos de política para lograr un crecimiento económico de largo plazo y bajo en carbono. El retraso en la aplicación de medidas podría resultar muy costoso para nuestras economías y nuestras sociedades. La crisis ofrece una oportunidad y un incentivo para mejorar la eficiencia en el uso de la energía y los materiales mediante una fijación correcta de los precios (prestando la debida

atención a las políticas sociales compensatorias). Esto es también oportunidad para eliminar subsidios a la producción y el consumo de combustibles fósiles, cosa que beneficiaría al medio ambiente y a los presupuestos públicos.

En muchos casos se incluirán medidas de estímulo en la inversión en infraestructura, lo que permanecerá en el largo plazo. De aquí la importancia de que estos paquetes no reafirmen la producción tradicional de energía contaminante, sino que fomente alternativas más limpias y respetuosas del clima. Las políticas deberán fomentar la adaptación al cambio climático de manera eficiente. Asimismo, la inversión en nuevas tecnologías amigables para el medio ambiente puede representar una importante fuente nueva de crecimiento y de oportunidades sin aspectos negativos tanto para el medio ambiente como para la economía. El establecimiento de un precio para las emisiones de carbono resulta esencial como incentivo para el desarrollo y la difusión de tecnologías más verdes, aunque se requiere de una combinación de instrumentos. Las nuevas tecnologías bajas en carbono son también clave para reducir el costo futuro de la mitigación del cambio climático. Los trabajos se basarán en el extenso esfuerzo de la OCDE con respecto al medio ambiente y las implicaciones económicas del cambio climático.

La innovación es un instrumento clave para impulsar la productividad y el crecimiento sostenible. El logro de un desempeño sólido en el aspecto de la innovación es más importante que nunca en el contexto actual. Los paquetes de estímulos deberían diseñarse de forma que apoyen la innovación, incluyendo por medio de la inversión en infraestructura de banda ancha; la investigación y el desarrollo en tecnologías verdes; y la innovación del sistema educativo y de capacitación. La Estrategia de Innovación de la OCDE, que actualmente está en proceso de elaboración, ofrecerá recomendaciones para sostener y fortalecer la innovación en las condiciones actuales, incluyendo temas relacionados con la cultura de toma de riesgo que influyen tanto sobre personas como sobre empresas.

d) Desarrollo

El impacto de la crisis sobre los países en desarrollo afectará la recuperación económica en la zona de la OCDE y plantea

cuestionamientos acerca del gobierno global. Los países en desarrollo corren el riesgo de verse fuertemente golpeados a medida que se extienda la crisis, con el peligro que ello implica para sus perspectivas de desarrollo. En particular, la crisis económica podría tener implicaciones para los mercados agrícolas al igual que los precios en este sector, así como para la posibilidad de adquirir alimentos en los países en desarrollo más pobres. El cumplimiento de los principios de eficacia de la asistencia, como se reafirmó recientemente en la Agenda de Acción de Accra, y los Principios de Participación en Estados y Situaciones Frágiles del DAC, se estará en posibilidad de que los esfuerzos por el desarrollo generen resultados de mayor impacto.

e) Equilibrar mercados y políticas y fomentar la eliminación de la propiedad del sector público

El estímulo fiscal coordinado ha sido una parte importante de las medidas de corto plazo para abordar la crisis. La respuesta inmediata se ha centrado en inyecciones a gran escala de recursos públicos hacia el sector privado, ya sea de manera directa por medio de apoyo de liquidez o de capitalización pública franca de los bancos y las instituciones financieras o, de manera indirecta, por medio de un mayor uso de subsidios y garantías públicos. Sin embargo, debe mantenerse presente que estas intervenciones masivas podrían generar consecuencias indeseables en el mediano plazo al distorsionar la estructura de incentivos para las familias, las empresas y los intermediarios financieros y al amenazar con la detonación de reflejos proteccionistas o anticompetitivos que podrían dañar a las empresas y provocar represalias. También podría distorsionar la estructura y el tamaño de los presupuestos y la deuda del gobierno, amenazando la sostenibilidad fiscal y reduciendo los recursos para el crecimiento de largo plazo, a medida que aumentan los costos de la protección social y el ingreso entrante se debilita debido a la desaceleración. Estos riesgos tendrán que contrarrestarse de manera eficaz, equilibrando los objetivos de corto y largo plazo.

Por estas razones, la OCDE recomendó que las intervenciones se realicen de manera oportuna, específica y temporal, con un plan para restaurar el equilibrio entre mercados y políticas a medida que las condiciones regresen a la normalidad. Esto requiere un enfoque horizontal para garantizar que las diversas medidas no se compensen entre sí de manera dañina, y debido a que estos

temas están relacionados muy de cerca. Aprovechando su ventaja comparativa en el fomento de los enfoques a todo nivel de gobierno, la OCDE establecerá un proceso para dar seguimiento a lo que suceda en la política y evaluar los impactos y las implicaciones de las medidas de corto plazo sobre la sostenibilidad de largo plazo. También servirá como guía para los gobiernos en el diseño y la implementación de estrategias de salida para retirarse del sector privado una vez que pase la fase aguda de la crisis. Otras organizaciones internacionales ya han expresado su interés en colaborar con la OCDE en esta nueva área de estudio.

Apéndice: Entregables

Entregables de corto plazo (antes de la reunión de primavera del G20)

I. Finanzas, competencia y gobierno

a) Incentivos

- Análisis integrado de las estructuras de incentivos que se requieren para fundamentar un sistema financiero sostenible y con un funcionamiento adecuado (mercados financieros, regulaciones de seguros y pensiones, política tributaria y de competencia, política de gobierno corporativo y educación financiera y política de protección al consumidor). (marzo, 2009)

- Orientación General y lista de verificación para la Regulación Financiera Eficaz y Eficiente y la FASE 1 (disponible ya) de política.

- Un informe sobre interacciones de la red de seguridad financiera, con énfasis particular en los seguros sobre depósitos (ya disponible).

- La Primera Parte de un informe especial sobre la crisis financiera y las políticas sobre pensiones privadas y seguros. Un capítulo especial en el Private Pensions Outlook (Panorama de las Pensiones Privadas) en el número 5 de “Pension Markets in Focus”. Revisión de los Lineamientos sobre el gobierno de los fondos de pensiones.

- Un informe sobre la resolución de las instituciones débiles (disponible).

- Tomar una perspectiva multisectorial del gobierno regulatorio, un informe sobre las lecciones aprendidas a partir de la experiencia sobre cómo contribuyen las herramientas del manejo de la calidad regulatoria a la regulación del sector financiero (segundo trimestre de 2009).

b) Gobierno corporativo

- Análisis descriptivo del marco "regulatorio" internacional de gobierno corporativo; principales participantes y el uso de los Principios de la OCDE. Informe destacando las principales debilidades y cómo mejorar el seguimiento y la implementación. febrero de 2009.

- Consulta Global y cooperación con otras organizaciones internacionales, países no miembros, empresas y partes interesadas para comentar las debilidades clave en las prácticas de gobierno corporativo y los esfuerzos conjuntos para mejorar el seguimiento y la implementación de los Principios de la OCDE. Marzo, 2009.

- Informe de avance ante la reunión del Foro de Estabilidad Financiera en Singapur. Marzo de 2009; Informe ante la reunión del G20 sobre "medidas inmediatas", incluyendo los resultados de la consulta global (abril de 2009).

c) Tributación

- Informes sobre Vehículos Colectivos de Inversión, presentando recomendaciones para trabajos que traten temas legales y de procedimiento (febrero de 2009).

- Aportaciones al Informe de la Reunión Ministerial (MCM) sobre la interacción entre el entorno tributario y el regulatorio (marzo de 2009).

d) Entorno de negocios y política de competencia

- Informe sobre el impacto de la crisis sobre el financiamiento de las PyME y las medidas gubernamentales para tratar el

problema, que será discutido en la Mesa Redonda de Alto Nivel de la OCDE sobre Financiamiento de PyME e Iniciativa Empresarial y la Crisis Financiera Global (marzo de 2009).

- Análisis de impacto. Un informe sobre la naturaleza de la crisis actual explorando si se trata de una dislocación temporal en el cambio estructural de largo plazo o de una transformación más fundamental. El informe estudiaría el impacto diferencial de la crisis por región, sector y compañía, para informar mejor el diseño de políticas.

e) Educación y protección del consumidor

- Mejores prácticas para la Educación y Conciencia Financiera sobre el crédito.

- Una encuesta en múltiples países (más de 50) sobre el impacto potencial de la crisis financiera sobre la educación y la conciencia en este aspecto y sobre iniciativas y medidas que han sido aplicadas en respuesta a la crisis. Evaluación del papel potencial de la educación financiera y la protección del consumidor como posibles salvaguardas contra trastornos similares del mercado en el futuro.

- Informar sobre temas que deberían considerar los organismos de protección al consumidor al diseñar políticas para ayudar a ubicar a los consumidores para que tomen decisiones mejor informadas y razonadas sobre productos financieros, tomando en cuenta sesgos de conducta, deficiencias de la información y las complejidades de los mercados financieros.

II. Crecimiento sostenible a largo plazo

a) Mantener la apertura de los mercados para el comercio y la inversión

- Una garantía comercial por parte de los miembros de la OCDE respaldando los compromisos asumidos en la Cumbre de Washington sobre la apertura de los mercados y una conclusión exitosa de la Ronda de Doha (noviembre de 2008).

- Una declaración sobre créditos a la exportación por parte de países miembros (y algunos no miembros) que destaque el papel que los créditos a la exportación pueden desempeñar para superar la actual falta de financiamiento comercial, sin socavar la igualdad de condiciones entre países exportadores (noviembre de 2008).

- Un Resumen de Política sobre el papel crucial que tiene la apertura de los mercados al comercio y la inversión en la resolución de la crisis económica y en el proceso de recuperación y reconstrucción (marzo de 2009).

- La Decisión del Consejo para actualizar las posturas de todos los miembros de conformidad con las Leyes de la OCDE para garantizar que cumplan sus compromisos legales, incluyendo con respecto a la parálisis y la eliminación de la reciprocidad (primavera de 2009).

- Un informe sobre la Globalización y las Economía Emergentes, evaluando el desempeño comercial de Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica, destacando áreas prioritarias en las que la apertura adicional tenga potencial para generar mejores resultados económicos (enero de 2009).

- Publicación de un nuevo libro titulado International Trade: Free Fair, and Open? (Serie Insights de la OCDE) y materiales de comunicación sobre los beneficios de la apertura de los mercados y los defectos del proteccionismo. Se realizarán presentaciones de la publicación de alto perfil en varias capitales (primer trimestre de 2009).

- Un informe sobre el aumento de la confianza en la inversión internacional a presentarse en la Reunión Ministerial de 2009. El primer borrador del mismo está fechado en diciembre de 2008.

b) Políticas macroeconómicas, fiscales y laborales para lograr estabilidad y resistencia

Seguimiento general

- La publicación Economic Outlook (Perspectiva Económica) de la OCDE fechada en noviembre de 2008 analiza las fuentes

de la crisis financiera, las probables consecuencias para el crecimiento, el empleo y la inflación y el papel de la política macroeconómica en la minimización del costo de la recesión y la restauración del crecimiento. También contempla un análisis sobre cómo impactará la crisis financiera a cada uno de los países miembros de la OCDE, las principales economías con mercados emergentes y a los países en proceso de acceso a la OCDE.

- Una nota de trabajo sobre las características de la crisis actual y cómo se compara con crisis previas (enero de 2009).

- Una evaluación de las medidas adoptadas por los países miembros de la OCDE para contener la crisis y restaurar la normalidad en las condiciones financieras (enero de 2009).

- Un artículo de política analizando el tratamiento actual de la deuda corporativa. (Marzo, 2009)

- Un informe sobre la calibración de las condiciones financieras en el entorno actual. Desde el verano de 2007, los mercados financieros se han visto golpeados por la reconsideración general del precio del riesgo y algunos segmentos de los mercados financieros y monetarios que han dejado de funcionar correctamente, llevando los diferenciales en los mercados de bonos y de crédito a niveles muy altos, paralizando los mercados de crédito y de dinero. Al mismo tiempo, el vuelo a la calidad ha reducido los rendimientos de los bonos gubernamentales. Estos hechos afectarán seguramente al PIB, pero la pregunta es ¿en qué magnitud? El informe incluirá un índice que sintetizará cómo estos diversos elementos ejercen influencia sobre el crecimiento en las principales economías de la OCDE (enero de 2009 y junio de 2009, Economic Outlook).

- Seguimiento de lo que suceda en el mercado financiero, sus consecuencias económicas y las implicaciones para la política económica (en curso).

- Fortalecimiento de la postura contracíclica de las políticas macroeconómicas y macro-prudenciales. Un informe que investigue cómo las mejores políticas macroeconómicas

pueden compensar el impacto de los choques que afectan a la economía. El informe también analizará cómo estructurar las políticas financieras contracíclicas y macro-prudenciales. (Marzo de 2009, con un Informe Final a principios de 2010).

- La publicación Going for Growth de 2009 incluirá capítulos especiales sobre tributación e infraestructura. El capítulo de tributación analizará cómo diseñar mejor las estructuras tributarias para fomentar el crecimiento. El capítulo de infraestructura analiza si la inversión en este renglón tiene impacto sobre el crecimiento distinto de otras categorías de inversión.

- Las notas de trabajo también analizarán en detalle las experiencias de reforma tributaria en los países de la OCDE y ofrecerán indicaciones en torno a qué países podrían beneficiarse del aumento de la infraestructura en ciertos sectores.

- Un artículo temático sobre la relación entre la regulación de los mercados financieros y el crecimiento económico (marzo de 2009), seguido de un informe que cuantifique los vínculos, con base en indicadores de regulación de los mercados financieros y la información sobre regulaciones prudenciales de fuentes existentes. El estudio se concentrará en las regulaciones relacionadas con la competencia y la protección de los inversionistas y acreedores que tengan impactos de largo plazo sobre la producción y tomen debida cuenta de las inquietudes relacionadas con la estabilidad financiera.

- Un análisis de las relaciones entre la contabilidad basada en el valor real y la crisis financiera (marzo de 2009).

Seguimiento nacional y regional

- El Estudio Económico de la OCDE 2008 para Estados Unidos incluye un capítulo especial con análisis sobre el origen de la crisis, las medidas de corto plazo para contener los trastornos y las políticas de prevención de crisis en el largo plazo, incluyendo recomendaciones sobre cómo reformar las estructuras de supervisión y regulación (diciembre de 2008).

- El Estudio Económico de la OCDE 2009 para la zona del euro incluirá un capítulo especial sobre integración financiera, innovación y el mecanismo de transmisión de la política monetaria, incluyendo un análisis sobre cómo una mayor integración financiera influye y cambia la velocidad y los canales de la transmisión de la política monetaria en la zona del euro. También analizará los marcos prudencial y regulatorio en la UE y los temas correspondientes a la gestión de los riesgos sistémico y transfronterizo para asegurar la estabilidad en un mercado financiero integrado. Asimismo, analizará el alcance de un mayor nivel de simplificación y armonizará los instrumentos y las instituciones para la regulación transfronteriza de los flujos financieros (enero de 2009).

- Los próximos exámenes de países como Islandia, Italia, el Reino Unido, Suiza y otros incluirá capítulos sobre el sector financiero y sus marcos de supervisión y regulación en este ámbito (abril, julio y septiembre de 2009).

c) El fomento del crecimiento "verde" y basado en la innovación

- El Cuadernillo "Mitigación del cambio climático: ¿qué hacemos?" (noviembre de 2008) y la conferencia sobre la "Economía del cambio climático" en marzo de 2009, presentarán recomendaciones de política en torno al fomento del crecimiento verde.

- Un informe sobre el diseño de paquetes de estímulo que alimente el crecimiento y mantenga la innovación, incluyendo la inversión y la innovación a favor del clima.

- Un informe sobre el papel de las políticas de innovación a nivel regional sobre la recuperación y la reestructuración económicas (marzo de 2009).

- El financiamiento de la innovación: implicaciones de la crisis financiera y respuestas de política. Este informe analizará los mecanismos actuales para financiar la innovación y las políticas clave para mejorar el acceso al capital para innovación. También analizará y dará seguimiento a las respuestas actuales de política (Marzo, 2009).

d) Desarrollo

- Un compromiso de asistencia por parte de los miembros del DAC reafirmando sus compromisos de asistencia y aceptando mantener los flujos de ayuda en línea con estos compromisos (noviembre de 2008).

- Informe sobre el papel de los donadores bilaterales en la asistencia a los países pobres en desarrollo bajo presión fiscal y financiera (febrero de 2009, en conjunto con el FMI y el Banco Mundial).

- El informe sobre Seguimiento y Evaluación de Políticas en Economías no Miembros de la OCDE considerará el impacto del aumento en el costo del endeudamiento, la reducción en la inversión extranjera directa y la posible reducción en los flujos de asistencia para la agricultura en los países en desarrollo (principios de 2009).

e) Equilibrar mercados y políticas y fomentar la eliminación de la propiedad del sector público

- En el Grupo de Trabajo sobre el Empleo se presentará un informe sobre la respuesta del mercado laboral y la política social ante la desaceleración económica (marzo 2009).

- Una Nota de Política sobre respuestas de política tributaria de corto plazo a la crisis que no dañen el crecimiento a largo plazo (febrero de 2009).

- Considerando el trabajo cotidiano y un nivel de seguimiento más intenso, la OCDE formulará recomendaciones de estrategias de salida en los renglones de política social, competencia y política fiscal y macroeconómica (en curso).

Entregables a mediano plazo

I. Finanzas, competencia y gobierno

a) Incentivos

- Orientación General y lista de verificación para la Regulación Financiera Eficaz y Eficiente y la FASE II.

- Informes sobre ahorro de largo plazo (incluyendo seguros de vida y pensiones privadas) y el papel de los inversionistas institucionales. Una Nota de Política y un capítulo especial en el próximo número de Pensions at a Glance 2009. La Primera Parte de un informe especial sobre la crisis financiera y las pensiones privadas y las políticas de seguros. Revisión de los Principios Fundamentales sobre pensiones privadas, incluyendo la revisión de la regulación correspondiente a la inversión, el financiamiento, etcétera.

- Lineamientos Revisados de gobierno de las compañías de seguros.

- Informes sobre el tratamiento regulatorio de la innovación financiera en general y la bursatilización y las interacciones de los diversos componentes de las redes de seguridad en tiempos de crisis.

- Un Plan de Acción para la Gestión Regulatoria de la Calidad para fortalecer las prácticas nacionales cuando se adopten o se revisen regulaciones en el sector financiero, aumentando la rendición de cuentas y la transparencia. Se incluirá orientación sobre cómo los reguladores financieros pueden adoptar o mejorar su uso de herramientas de calidad y riesgo regulatorio (segundo trimestre, 2009).

b) Gobierno corporativo

- Informe ante la Reunión Ministerial de la OCDE, incluyendo una ruta para medidas de mediano plazo para mejorar el gobierno corporativo (junio de 2009).

- Informe y recomendaciones sobre la implementación eficaz de la gestión del riesgo, las prácticas de los consejos, el gobierno del proceso de remuneración y el ejercicio de los derechos de los accionistas.

- Análisis paritarios temáticos sobre temas prioritarios como la implementación de la administración del riesgo y la calidad del marco regulatorio. Primera ronda, abril de 2010. Segunda ronda, noviembre de 2010.

- Establecimiento de una cámara de compensación de la OCDE por Internet para analizar el impacto regulatorio en el ámbito del gobierno corporativo (verano de 2010).

c) Tributación

- Un estudio sobre el papel de la banca y las instituciones financieras, los productos financieros estructurados y el cumplimiento tributario (mayo 2009).

- Informe provisional sobre los trabajos en torno a paraísos fiscales a presentarse ante el G8 y el G20 (junio, 2009).

- Incorporación de las recomendaciones de proyectos nuevos y existentes en la siguiente actualización de la Convención Tributaria Modelo (2010).

d) Entorno de negocios y política de competencia

- Toma de riesgos. Un informe presentará recomendaciones para los gobiernos en sus esfuerzos por mantener o restaurar la confianza y la conducta empresarial e innovadora.

- Informe y plan de acción sobre "globalización, iniciativa empresarial y PyME" incluyendo un análisis de políticas de financiamiento de PyME luego de la crisis (octubre, 2010).

- Un informe sobre política de competencia que analice cuatro espacios (mayo de 2009).

  — Principios: regulación del sector financiero y política de competencia. Las soluciones de competencia deben tomar en cuenta los elementos fundamentales de la política del sector financiero y el papel que la competencia ha desempeñado en lograr alcanzar las políticas de competencia en estos mercados.

  — Crisis: el papel de la política de competencia en el rescate y la reestructuración del sector financiero. Entre las medidas recientes de emergencia y las medidas *adhoc* implementadas por los gobiernos se han incluido inversiones y garantías, compras de activos y fusiones

que requieren respuesta inmediata. Las autoridades de competencia deben considerar cómo salvaguardar los principios de la competencia en este contexto de emergencia sin obstaculizar las medidas de política que podrían ser necesarias para evitar los costos de un desplome y de la erosión de la confianza en el sector financiero.

— Economía real: desafíos y filtraciones negativas para la política de competencia en épocas de restricción. Ante la crisis financiera, los gobiernos se ven presionados para apoyar a las industrias en apuros por medio de subsidios y protección. Los vigilantes de la competencia se podrían ver presionados, a su vez, para relajar las normas de cumplimiento para favorecer la recuperación económica.

— A futuro: adaptación de las reglas de competencia, procesos e instituciones a los temas actuales en el sector financiero. Al pensar más allá de las medidas de emergencia para estabilizar los mercados financieros, las autoridades de competencia necesitarán tomar las medidas apropiadas sobre temas de competencia en estos mercados en el mediano y largo plazo.

e) Educación y protección del consumidor

- Informes sobre la transferencia de riesgos a las familias y su impacto en el contexto de una crisis.

- Inventarios y análisis comparativos de los regímenes regulatorios de la conducta de los mercados y las disposiciones relacionadas con la protección financiera del consumidor (como la revelación, las tasas de interés de usura, las quejas del consumidor y los recursos de apelación, las prácticas comerciales, etcétera) en los países de la OCDE y la identificación de mejores prácticas.

- Informe sobre el papel de las instituciones y los intermediarios financieros en la protección y la conciencia del consumidor. Identificación de los principales temas de política relacionados con la “asesoría, la comercialización y la promoción financiera contra la educación financiera y la revelación obligatoria”

(conflicto de intereses, obligaciones relacionadas con la diligencia debida, la estructura de remuneración de los intermediarios, problemas entre agente y el principal obligado, etcétera) y las implicaciones para la protección y la conciencia de los consumidores más vulnerables. Identificación de las mejores prácticas y elaboración de lineamientos.

- Informe analítico y mejores prácticas sobre el papel del reporte de crédito y la asesoría crediticia en la información y protección financiera de los consumidores.

II. Crecimiento sostenible a largo plazo

a) Mantener la apertura de los mercados para el comercio y la inversión

- Informes preliminares en torno a un Índice de Restricción del Comercio de Servicios (STRI, por sus siglas en inglés). Primeros resultados del trabajo con el STRI para tres sectores piloto (construcción, telecomunicaciones y servicios comerciales) en junio de 2009.

- Apertura de los Códigos de la OCDE para la adhesión de los países no miembros de la OCDE interesados en cubrir a todos las partes contra el proteccionismo.

- Seguimiento y evaluación de los cambios a los marcos de política de inversión contra los compromisos del G20 para no levantar nuevas barreras a la inversión (en curso).

- Un informe sobre “Mantener la apertura de los mercados a la inversión extranjera en tiempos económicos difíciles: lecciones de cincuenta años de experiencia en la OCDE y en crisis pasadas” (2009).

- Una evaluación integral de todos los instrumentos de inversión de la OCDE a la luz de lo sucedido desde su adopción y los retos de política que surjan de la crisis económica y financiera. Esto podría llevar a recomendaciones para mejorar o sustituir, incluyendo una posible actualización de los Lineamientos de la OCDE para las Empresas Multinacionales, un instrumento clave para fomentar la confianza pública en la globalización.

b) Políticas macroeconómicas, fiscales y laborales para lograr estabilidad y resistencia

- Un capítulo especial sobre cómo pueden contribuir las políticas laborales y sociales a contrarrestar el aumento en el desempleo y el deterioro en las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos (Employment Outlook, 2009). Analizará el impacto para el mercado laboral en sectores específicos (como construcción, servicios financieros, segmentos del sector manufacturero) y para aquellos grupos (los jóvenes, poco calificados, inmigrantes, trabajadores de edad avanzada) que tienen mayor probabilidad de cargar el peso de la desaceleración económica. También evaluará cómo los entornos actuales en el mercado laboral y de política social están dirigidos a abordar el problema del creciente desempleo y posiblemente la pobreza. El artículo también dará seguimiento a programas especiales del sector laboral implementados para ayudar a los desempleados y evaluar la probable eficacia de estas medidas.

- Informe sobre maneras eficaces de lograr la reforma de políticas. Este informe explorará la economía política de la reforma en sectores de política clave para el crecimiento sostenible, como los servicios sociales y las pensiones, la política fiscal y tributaria, los sistemas de educación y salud, el mercado laboral, la reforma de la administración pública, de los mercados de productos, la reforma regulatoria, la política de competencia y el medio ambiente e identificar los factores que contribuyen a una reforma exitosa. Conclusiones preliminares julio de 2009; Informe final, fines de 2009.

- Los mercados de vivienda son la fuente de la crisis financiera. Un artículo temático identificará los principales canales de la política de vivienda, sus implicaciones fiscales, las formas en las que puede interactuar con otras políticas sociales y las probables consecuencias sobre los precios de la vivienda, los créditos a las familias, el ahorro y la actividad de construcción. También tratará el impacto de la crisis financiera sobre el acceso al crédito y las intervenciones dirigidas a apoyar la propiedad residencial y el buen funcionamiento de los mercados de alquiler (octubre de 2009).

- Un informe sobre los determinantes de política de la resistencia y el impacto de la crisis financiera.

- Un informe sobre el crecimiento de largo plazo de las implicaciones de la crisis financiera, los canales por medio de los cuales operan y los contextos de política que minimicen el impacto negativo del crecimiento de largo plazo.

- Informe sobre cómo la reforma regulatoria y la gestión pueden fomentar competitividad y crecimiento. Análisis de la reforma regulatoria como herramienta para recuperarse de la crisis, con base en los ejemplos de países seleccionados (como Suecia, Japón, Corea y México) (primeros resultados el Segundo Trimestre de 2009.

- Publicación amplia sobre tributación y crecimiento que incorpora recientes experiencias nacionales (julio de 2009).

- Informe sobre "El papel de los instrumentos innovadores de política en contrarrestar desaceleraciones cíclicas en la investigación y desarrollo comercial" (verano de 2009).

- Una presentación de estrategias para regresar a la sostenibilidad fiscal de largo plazo basada en las ventajas de las reglas fiscales con base en el gasto sobre las reglas basadas en el déficit o en la deuda (junio, 2009).

c) El fomento del crecimiento "verde" y basado en la innovación

- Análisis para la Fase II del proyecto "la economía del cambio climático", centrándose en identificar las combinaciones de política a menor costo, las fugas de carbono y el impacto sobre la competitividad, las posibilidades de financiamiento y los elementos para crear un precio mundial del carbono.

- Informe sobre "La economía de la adaptación al cambio climático" en 2010.

- Artículos seleccionados del Grupo de expertos del Anexo I de la OCDE y la IEA sobre políticas y enfoques para tratar con el cambio climático en un marco posterior después de 2012 (como incentivos para reducir las emisiones surgidas

de la deforestación, la escalación en el uso del Mecanismo de Desarrollo Limpio, enfoques sectoriales, etcétera) en 2009-2010.

- Indicadores de innovaciones en ocho aspectos de las políticas ambientales (2009).

- Un informe resumen sobre eco-innovación (Cuarto Trimestre de 2010).

- Análisis de Política de Innovación a nivel nacional (Grecia, Primer Trimestre de 2009, Corea, Primer Trimestre de 2009, Turquía, Tercer Trimestre de 2009, Rusia, Cuarto Trimestre de 2009, revisiones para 2010, pendientes de confirmación); informe-síntesis de los análisis y el seguimiento de la implementación de los estudios existentes (Chile, China, Noruega, Hungría, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suiza y Luxemburgo -2009). Análisis de las Políticas de Innovación Regional (México, Italia Primer Trimestre de 2009, España, cuarto trimestre de 2009).

- Un informe provisional sobre la Estrategia de Innovación con recomendaciones de política para apoyar el crecimiento impulsado por la innovación.

- Un informe sobre políticas por el lado de la demanda para la innovación y el desafío global (fines de 2009), centrándose en el papel de las compras públicas, las regulaciones, las normas y las asociaciones público-privadas para “conseguir” el desempeño en la innovación.

- Informe sobre la expansión de la estructura de banda ancha de alta velocidad como estímulo económico (junio, 2009).

d) Desarrollo

- Se publicará un análisis del impacto actual y futuro de la crisis financiera sobre los mercados agrícolas en el Medium Term Agricultural Outlook (Panorama Agrícola de Mediano Plazo 2009) de la OCDE y la FAO.

- Se incluirá una discusión acerca de las implicaciones de la crisis económica para el sector alimentario y agrícola global

y para políticas relacionadas en el documento Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2009 (Políticas Agrícolas en Países de la OCDE: Seguimiento y Evaluación) (mediados de 2009).

- El Global Development Outlook (Panorama del Desarrollo Global), que será publicado en 2010, explorará la crisis crediticia global en el mundo en desarrollo. Los documentos regionales (para África y América Latina) incluirán un capítulo de perspectiva macroeconómica que se dedicará a la precipitación de la crisis económica por región.

e) Equilibrar mercados y políticas y fomentar la eliminación de la propiedad del sector público

- Un documento de antecedentes para la reunión Ministerial Laboral del G8 que se realizará a mediados de mayo de 2009. Con base en el trabajo planeado para el Employment Outlook (Perspectiva del Empleo), al igual que el seguimiento de las iniciativas de política que los países miembros puedan aplicar.

- Un análisis de las medidas tomadas en los países miembros en respuesta a la crisis en el sector política industrial, de innovación y de iniciativa empresarial, incluyendo las mejores prácticas.

- Un informe sobre el gobierno de la inversión pública estratégica entre niveles diversos de gobierno (Cuarto Trimestre de 2009).

- Recomendaciones para estrategias de salida en los segmentos de mercados financieros, manejo de deuda, seguros y mercados privados de pensiones.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo*

La OCDE es un foro de debate único en el que los gobiernos de treinta democracias cooperan para abordar los desafíos ambientales, sociales y económicos de la globalización. La OCDE está, asimismo, a la vanguardia de los esfuerzos por entender y ayudar a los gobiernos a dar respuesta a los cambios que el desarrollo conlleva, tales como la gobernanza corporativa, la economía basada en la información y los desafíos provocados por el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un escenario donde los gobiernos pueden compartir experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los estados miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. También, la Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las recientes estadísticas, de las investigaciones en asuntos ambientales, sociales y económicos, así como de los acuerdos de convenciones, pautas y estándares aceptados por sus miembros.

---

* Este material fue publicado originalmente bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados en él no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de sus miembros. Por el interés que representa para los estudiosos de la Administración Pública, el INAP lo reproduce con la autorización de la propia OCDE.

© 2009 OECD Todos los derechos reservados.

Revista de Administración Pública

INAP

La política económica mexicana ante la crisis mundial: Deficiencias y oportunidades

Francisco Suárez Dávila*

I. Introducción

México ha tenido una amplia experiencia, sufriendo y enfrentando diversas crisis económicas y financieras. En 1982, el anuncio sobre su incapacidad de hacer frente al servicio de su crédito, detonó la crisis de la deuda externa que se extendería a casi todo el mundo en desarrollo y provocaría la llamada "década perdida" para América Latina. En 1994, nuevamente requeriría de un gran rescate financiero internacional y se conocería como la "primera crisis del nuevo milenio". Sus efectos nuevamente sobre otros países se identificarían como el "efecto tequila". En esta ocasión, 2009, México no inició esta nueva crisis económica y financiera mundial, pero sí la sufrirá con creciente intensidad. Paradójicamente, todavía, para nuestro país no tiene los efectos devastadores que las anteriores tuvieron, aunque, para el mundo industrializado, se ve como la crisis más severa desde la Gran Depresión. Las cifras cada vez más negativas que aparecen, así lo convalidan. También es curioso

* Es Licenciado en Derecho por la UNAM (1961-1965), y tiene la Maestría en Economía por el King's College, Universidad de Cambridge, Inglaterra (1965-1967). Fue Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (2003-2006). Embajador de México ante la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) en París, Francia (Septiembre 1997 a Marzo 2000) y Presidente del Comité de Presupuesto del Consejo de la Organización. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (1994-1997). Director General de Banco Obrero, S.A. (1992-1994). Director General de Banco Mexicano Somex (1988-1992). Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1982-1988). Profesor de Economía de la Universidad Iberoamericana (Agosto-Diciembre 2007) Profesor de la Universidad Iberoamericana (Agosto-Diciembre 2002) Clase: Historia del Pensamiento Económico II (Licenciatura en Economía).

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

que algunas de las causas y errores de política que los países industrializados y los organismos internacionales nos "echaron en cara", en otras ocasiones, sean, en esta ocasión, los pecados que ellos cometieron: política monetaria laxa, severos desequilibrios fiscales, insostenibles desequilibrios en su balanza de pagos, políticas correctivas insuficientes e inconsistentes, factores políticos no superables.

Algunas de las experiencias mexicanas, como la nacionalización de 1982 y, particularmente, el rescate bancario de 1995, a través del FOBAPROA, presentan algunas similitudes y enseñanzas buenas y malas para la situación actual de los países avanzados.

Este ensayo tendrá como propósito, analizar el impacto de la crisis mundial sobre México, las políticas que el gobierno mexicano ha puesto en práctica para enfrentarlas y sus deficiencias e insuficiencias. Pero, lo más importante es que esta crisis pone de manifiesto los rezagos que nuestro desarrollo económico viene acarreando por virtud de políticas equivocadas de muchos años. Ofrece pues una gran oportunidad para reorientar nuestro proceso de desarrollo, al mismo tiempo que atacamos la emergencia de corto plazo. Las revisiones que están ocurriendo a nivel mundial en relación a los paradigmas económicos que dominaban, pone de manifiesto estas oportunidades.

II. La crisis: su carácter global, su profundidad, su larga duración

No tiene ya caso referirnos a las causas de la actual crisis, sobre la cual se han escrito "ríos de tinta". Sólo vale la pena subrayar las manifestaciones actuales más relevantes para México. La primera es su carácter global e integral. En un primer momento se pensó que se trataba de una crisis financiera, que se transmitía desde su epicentro, los Estados Unidos, a través de la epidemia hipotecaria a los otros centros financieros europeos. No se previó la virulencia y rapidez con que contaminaría la economía real. Se pensó que los grandes países emergentes, como China y la India, que se consideraban motores de la economía mundial, quedarían "desvinculados" de este fenómeno. En la actualidad, queda de manifiesto que la crisis afecta a todos los rincones del mundo sin excepción, como fue el caso en 1929. El FMI y el Banco Mundial acaban de estimar[1] que el crecimiento de la economía mundial será

negativo, por primera vez en 60 años. El PIB de Estados Unidos se estima para 2009 en -2.6%; el europeo -3.2%; Japón -5.8%; en China baja de más de 10% a alrededor de 6%, 8% según sus autoridades; India 5%. El crecimiento global de países emergentes y en desarrollo, que había sido muy favorable, se reduce de 6.1% en 2008 a entre 1.5 y 2.5% en 2009.

	2008	2009	2010
Economías Avanzadas	0.8	-3/-3.5	0/0.5
Estados Unidos	1.1	-2.6	0.2
Zona Euro	0.9	-3.2	0.1
Japón	-0.7	-5.8	-0.2
Países Emergentes y en Desarrollo	6.1	1.5/2.5	3.5/4.5
Producción Global	3.2	-0.5/-1.0	1.5/2.5

FMI / Marzo, 2009.

Se desconoce aún la profundidad de la crisis; ésta todavía no toca fondo. Llama la atención el monto enorme –multibillonario– de los programas llevados a cabo por la anterior administración de Bush y los nuevos programas de la Administración de Obama, tanto el de Estímulos Fiscales a la Economía en general; como el de estabilización financiera, orientada a reparar al sistema bancario; reestablecer su salud, y reanudar los flujos del crédito. No han tenido el impacto deseado en los mercados. No se reestablece el factor importante de la confianza. La administración Obama ha demostrado, en sus inicios, debilidades y errores.

Tampoco parece que la crisis vaya a ser de corta duración, como sería una probable recuperación en "V". Más bien parece que se tratará de una larga "L" de caída y luego largo periodo de bajo crecimiento, como ya se prevé para el 2010. El problema estructural de un alto endeudamiento y bajo ahorro del consumidor americano que representa 70% del PIB, su fuerte caída patrimonial, tanto por el desplome del valor de las casas, como de las bolsas de valores, y el monto de las pensiones, tomarán tiempo en reequilibrarse. Ahora se está estimulando la economía, pero el costo fiscal para los Estados Unidos podrá alcanzar el 12% del PIB, el mayor desde la 2ª Guerra Mundial. El reajuste fiscal inexorable tomará tiempo, será doloroso y afecta las posibilidades de recuperación de todo el mundo.

---

[1] IMF Global Economic Policies and Prospects, Note for the Group of Twenty, marzo, 2009.

Se habla de que Estados Unidos y la economía mundial podrían experimentar una "década perdida", como la que sufrieron América Latina y Japón, después de su crisis bancaria. Puede haber niveles muy bajos de crecimiento económico durante varios años, con sus serias consecuencias sociales y políticas.

Los desplomes de producción industrial en todos los países en enero de 2009 son dramáticos.

	PIB 2009	Producción Industrial (Enero)	CUENTA CORRIENTE % PIB
China	6.0	+ 3.8	- 6.1
Reino Unido	-3.1	-11.4	- 2.0
España	-2.5	-23.6	- 7.8
India	+5.0	- 0.5	- 3.7
Sud Corea	-5.9	-25.6	+ 1.2
Singapur	-7.5	-29.1	+15.4
Argentina	-2.8	- 4.4	- 0.5
Brasil	-0.4	-17.2	- 2.2
Chile	+0.4	- 8.9	- 3.4
México	-2.6	-11.1	- 3.4

Economist / Marzo.

En el proceso, se han derrumbado los "modelos económicos exitosos". Irlanda, el tan ponderado "lobo celta" de rápido crecimiento, sustentado en las exportaciones de alto contenido tecnológico, tendrá este año una caída de su PIB de 5% y un déficit fiscal de casi 10%.

España, que había tenido un exitoso modelo sustentado en la inversión en "ladrillos", desarrollos inmobiliarios, turísticos, de infraestructura, tiene la mayor caída desde la transición democrática y aún la Guerra Civil, con caídas del PIB superior al 2%, desempleos superiores al 15% y también déficit fiscal del 5%. El milagroso modelo asiático, orientado hacia las exportaciones, también ha mostrado sus vulnerabilidades. Japón, Corea y Singapur han sufrido importantes caídas en su PIB. La economía China, adopta medidas para orientarse más hacia su economía interna.

Finalmente, el exitoso modelo de la Unión Monetaria del Euro, también está en peligro. Su "traspatio" de Europa del Este y la Región Báltica, tiene serios problemas de balanza de pagos y bancarios. Su elevada deuda amenaza los sistemas bancarios de varios países de la zona euro ya en problemas, como Austria, Italia y Alemania. El

euro mismo está en problemas por los serios desequilibrios fiscales y de balanza de pagos de su zona sur; Portugal, España, Grecia e Italia, todo complicado con algunas tensiones políticas y sociales.

Esta es la tempestad que se cierne sobre México. Crisis global, con su epicentro en nuestra frontera norte, nadie escapa a sus alcances; crisis profunda, que no toca todavía fondo; crisis probablemente duradera, con estancamiento mundial prolongado, seguramente hasta el 2010.

III. Estado actual de la economía mexicana

El gobierno mexicano subestimó la magnitud de la crisis. Primero, se dijo que se trataba de un simple "catarro", que nuestra economía, por su solidez macroeconómica, estaba blindada. Después, cuando el Presidente Calderón viajó a Davos, y apreció de primera mano la magnitud de la "epidemia", reconoció que padeceríamos una "pulmonía". Recientemente, el Secretario de Hacienda reconoció que se trataba de un verdadero "tsunami", que el impacto externo era muy serio, que estábamos en un "hoyo" y, más sorprendente, que las medidas de política anticrisis eran insuficientes. Los que antes habían señalado estos problemas fueron tildados de "catastrofistas".

El Gobierno sostuvo, hasta principios de año, que la economía crecería en 1.8%. Se equivocó de signo. El Banco de México dio después un rango que la economía podía decrecer -1.8%. Estas estimaciones fueron insuficientes. El Secretario de Hacienda reconoció en mayo que la caída del PIB en 2009 podría ser de –5.5%; otros analistas lo sitúan en –7%. Al primer trimestre el PIB cayó en alrededor de 8%.[2] Con una caída estimada de la producción industrial de Estados Unidos, para abril de 2009 de 11% –lo que más incide sobre nuestra economía– nuestra producción industrial cae en la misma magnitud. El empleo formal en México ha caído a marzo en 300,000 trabajadores, en 3 meses, a razón de 100,000 al mes. Se considera que podemos perder 800,000 empleos en 2009. Esto ya nos aproxima a cifras de 1995, que entonces pudimos revertir rápidamente por el auge imperante en Estados Unidos y

[2] El texto escrito originalmente en marzo contiene algunas cifras –las principales actualizadas en mayo.

el impulso fresco que el TLC, dio a nuestras exportaciones. Este efecto es ahora el contrario. La situación se agrava por el efecto de la influenza que se estima puede afectar el PIB entre 0.5 y 1%.

La situación de balanza de pagos y externa en general, todavía es sólida, pero la tendencia es negativa. En 2007 el déficit comercial era de US$11,000 millones; ahora se estima para 2009 en US$26,000. La cuenta corriente era en 2007 deficitaria en US$8,000 millones, 0.8% del PIB, ahora se estima en US$26,000, o sea, 3.3% del PIB. Este monto sería muy financiable en condiciones de mercado normales. Cuando el crédito internacional se seca no es tan fácil. Algunas empresas del sector privado tienen problemas importantes de refinanciamiento. Sin embargo, México no parece tener problemas en este aspecto, incluyendo las líneas de soporte, recientemente anunciadas por el FMI y la Reserva Federal por cerca de US$90,000 millones.

La inversión extranjera se reduce de US$27,000 millones en 2007, US$19,000 en 2008, a alrededor de US$10,000 en 2009 y las remesas en dólares, la segunda fuente de diversas, también se reducen. No necesito mencionar la caída del precio y la producción de crudo. A finales de año nuestra cuenta petrolera, incluyendo gasolina, era deficitaria. La influenza afecta severamente al turismo.

La inflación también era considerada una de nuestras fortalezas. Teníamos la inflación más baja de América Latina. Ahora, la inflación fue de 6% en 2008 y, a principios de 2009, se estima se mantendrá a esos niveles. La canasta básica tiene aumentos de alrededor del 8%. Ello presiona las negociaciones salariales que se habían mantenido a niveles de alrededor de 4%. El problema que se cierne sobre la inflación es que se ha producido una depreciación del 40%.

El nivel de las reservas internacionales, a pesar de las pérdidas sufridas en los últimos meses, todavía ofrece un colchón de alrededor de $80,000 millones. La deuda ofrece también márgenes de seguridad, ya que la deuda externa neta del Gobierno Federal no excede de US$40,000 millones, o sea, 4% del PIB y la interna es de alrededor de 18% del PIB.

La gran Banca Mexicana, que salió fortalecida de la crisis de 1994, está bien capitalizada y reservada; también podríamos decir que no tiene los problemas de otros países.

Este es el balance de "claros y oscuros" que ofrece nuestra economía en 2009.

IV. La política económica mexicana ante la crisis. Insuficiente, deficiente, "más de lo mismo"

La política económica mexicana ante la crisis ha sido insuficiente, deficiente, esencialmente en su diseño, "más de lo mismo". Los programas que el Gobierno de México ha diseñado ante la crisis, recuerdan el notable libro de Ruiz Zafón: *"La Sombra del Viento"*, que se refiere al "Cementerio de los libros olvidados" que, en este caso, sería el "Cementerio de los programas olvidados".

Primero, tenemos el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración en parte se encomendó a una empresa de consultoría. El Secretario de Hacienda, Carstens, lo desenterró para el reciente Foro organizado en el Senado de la República: *"Qué hacer para crecer"* (enero-febrero de 2009). Recordó que a finales del sexenio, 2012, ya a la vuelta de la esquina, "creceríamos cuando menos a una tasa de 5% anual". En marzo de 2008 se anunció el Programa de Apoyo a la Economía (PAE). En su notable punto 6 "propone la creación de un portal de empleo gratuito que concentra la oferta laboral". ¡Eso indica la "magnitud" del esfuerzo para apoyar el serio problema de empleo! En octubre de 2008, se anuncio el Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo, el (PICE). En enero de 2009, se presentó el Acuerdo a favor de la Economía Familiar y el Empleo, que en realidad no fue un acuerdo entre sectores sociales, sino otro programa gubernamental que, con 48 horas, se pidió al sector empresarial o sindical y a los Gobernadores que lo firmarán.

Posteriormente, en febrero, el Congreso emite las conclusiones del Foro mencionado, que esencialmente es también otro programa, pero que sospechosamente incorpora prácticamente todas las propuestas presentadas algunos días antes por el Secretario de Hacienda. Todos estos programas son parciales, bordan "sobre lo mismo", contienen muchos elementos de improvisación y mercadotecnia, y sus cifras efectivas son muy cuestionables.

Sí vale la pena reconocer que rescatan 2 conceptos que en México estaban en el "closet" de los instrumentos de política económica olvidados:

1) El concepto del programa contracíclico. Las políticas fiscales habían sido, en los últimos años, procíclicos.

2) El fortalecimiento de la Banca de Desarrollo, que había sido sistemáticamente desmantelada, pero que ante la situación del crédito de la banca privada, también procíclica y notoriamente insuficiente para la actividad productiva empresarial, fue desenterrada como instrumento.

¿Cuáles han sido los principales instrumentos de la política gubernamental?

1º) El principal ha sido el impulso que se le ha querido dar a la infraestructura. El presupuesto federal tiene un importante componente de inversión en infraestructura. Hace algunos meses se creó el Fondo Nacional de Infraestructura. BANOBRAS tiene asignados importantes recursos para dar créditos directos, garantías, participar en créditos, públicos o privados. Los montos son muy importantes, pero habrá que ver en qué medida son efectivos.

En el Acuerdo mencionado se dice:

— *La inversión impulsada en este rubro de infraestructura por los sectores públicos y privados alcanzará los 570 mil millones de pesos para 2009.*

— *Los recursos que se destinarán a inversión pública en infraestructura aumentará en más de 30 mil millones de pesos, respecto de lo ya autorizado para 2009.*

— *BANOBRAS y el Fondo Nacional de Infraestructura otorgarán créditos y garantías por más de 65 mil millones de pesos.*

La capacidad de ejecución ha sido notoriamente débil: faltan proyectos ejecutivos bien evaluados, hay deficiencias institucionales de evaluadores e ingenieros ejecutores. Hay los consabidos obstáculos institucionales: las normas para las licitaciones para ejecutar la obra pública, la Secretaría de la Función Pública y sus múltiples controles dificultan que se tomen las decisiones; hay ya una industria de agitadores que logran obstaculizar los derechos de paso y uso de suelo.

En lo que se refiere a los proyectos público-privados se han secado las fuentes del crédito. A diferencia del exitoso Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas FARAC I, se tuvo que declarar desierto el FARAC II y diferido el gran proyecto de Punta Colonet.

2º) **Apoyos al empleo.** Los apoyos especiales para programas de empleo han sido insignificantes. Se propusieron en el Acuerdo: $2,000 millones para programas de empleo temporal; otros $2,000 millones para preservar el empleo cuando hay "paro técnico"; ampliación de cobertura médica para desempleados del IMSS: $2,600 millones y servicio nacional de empleo, $1,250 millones. En total, $8,000 millones que se dice van a proteger 500,000 empleos, que es lo que se genera, cuando hay un 4% de crecimiento.

3º) **Apoyos a la economía familiar.** Se dio un apoyo importante, que fue la congelación de los precios de la gasolina. Ello fue posible por la baja internacional del precio del petróleo. El efecto mayor fue sobre las finanzas públicas, ya que con ello se eliminó un subsidio de $45,000 millones. Se ofreció aquí un apoyo directo "irrisorio" de $750 millones para sustituir aparatos electrodomésticos "viejos", con alto consumo de energía para familias de "escasos recursos".

4º) **Apoyos para vivienda.** Ello significa ampliar los recursos que, vía INFONAVIT, FOVISSSTE y Sociedad Hipotecaria Federal, se canalizan a la vivienda. En este caso son "instrumentos del antiguo régimen" que han funcionado eficazmente a lo largo del tiempo en la promoción y financiamiento de vivienda de interés social, que cumplen un importante objetivo social para las familias y generan empleo.

5º) **Apoyos para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME's).** En este sentido, se ha estimulado el apoyo a través de la Banca de Desarrollo, particularmente, NAFIN y BANCOMEXT. Éstas teóricamente han incrementado sus apoyos directos, pero una parte importante se ofrece por vía de garantías. Este apoyo es de dudosa eficacia en la medida que deben sustentarse en los créditos bancarios, que la banca no está dando en volúmenes adecuados.

Adicionalmente, la Secretaria de Economía, vía una Subsecretaría, sigue operando financiamiento, vía el Fondo PYME y, recientemente, se creó otro fideicomiso llamado "México Emprende". Es de muy cuestionable validez que una Secretaría de Estado esté operando como banca de fomento "paralela". Las cifras anunciadas son de considerable monto, pero suscitan escepticismo.

> *"Se brindará asesoría técnica a las PYME's y se les otorgarán recursos a través del fideicomiso México Emprendide, el cual contará con 7 mil millones de pesos para detonar apoyos por $250 mil millones de pesos en créditos, durante los próximos 4 años".*
>
> *"Nacional Financiera y BANCOMEXT incrementaron el financiamiento directo e indirecto para las empresas en un 21%, alcanzando un saldo de 176 mil millones de pesos".*
>
> *"El crédito directo e impulsado por la Banca de Desarrollo, en su conjunto, se incrementará en más de $125,000 millones de pesos en 2009, lo que representará un crecimiento de 26%"*.

6º) Otros apoyos vía la Banca de Desarrollo. El campo no forma parte de estos programas especiales. Sin embargo, sí se amplió el crédito vía FIRA y la Financiera Rural "en 10%, llegando a un saldo de $84,000 millones".

7º) En el discurso del Secretario de Hacienda, en el Foro del Congreso y recogidas en las Conclusiones del mismo, se plantea una Agenda Legislativa para eliminar trabas a la ejecución de obras de infraestructura, fortalecer la Comisión Federal de Competencia y realizar cambios en la legislación bancaria, reforma laboral, etc.

V. Las políticas mexicanas, en relación a las medidas de otros países contra la crisis

Como se ha visto, los principales países avanzados han anunciado vastos programas anticíclicos expansionistas, que tienen algunos elementos comunes. Los objetivos principales han sido aumentar

la demanda agregada, evitar la caída de la producción y el empleo, y estabilizar los sistemas financieros, para reanudar los flujos del crédito. Para ello, han adoptado y ejecutado algunos de los siguientes instrumentos de política económica:

1. En materia de política monetaria, reducir la tasa de interés a prácticamente "0".

2. Abrir las ventanillas de redescuento de los bancos centrales para comprar papel público o privado de bancos o empresas para inyectar liquidez en la economía.

   La política monetaria casi ha agotado sus instrumentos.

3. En materia de política fiscal los programas han consistido en aumentar el gasto público para generar empleo, vía inversión en infraestructura para obra pública; incrementar los programas sociales en educación y salud, seguridad social y vivienda. Estos programas han sido genéricos o bien orientados a sectores específicos.

4. En algunos países se han reducido los impuestos. En general se considera que esto tiene escaso efecto, ya que, dado el desequilibrio financiero de empresas e individuos, una reducción de impuestos más bien se orienta a la recomposición del ahorro. El gasto social focalizado a grupos de bajos ingresos es más eficaz.

5. El uso de la política cambiaria y de reservas ha sido importante, sobre todo en los países emergentes.

Los montos de estos programas han tenido un importante efecto expansionista y han afectado sensiblemente el balance de las finanzas públicas. En la Unión Europea, prácticamente todos los países excederán la regla de Maastricht de no exceder un déficit de 3% del PIB. Hemos visto cómo países fiscalmente ortodoxos, como España, Irlanda e Inglaterra, alcanzarán déficits superiores al 5% del PIB. Estados Unidos podría tener un déficit histórico de 12% del PIB.

¿Cómo se cuantifica en México el impacto expansionista o anticíclico real?

Los programas mexicanos, como se comenta, han sido insuficientes hasta ahora en sus efectos. Resulta muy difícil cuantificar el monto real de los programas adicionales ante la "danza de las cifras" anunciadas. En el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo se dijo que "en el programa de infraestructura habrá un "estímulo fiscal" por $90,000 millones equivalente a 0.7% del PIB. Se menciona un programa de gasto adicional en infraestructura por $65,000 millones, que incluye el inicio de una refinería".

Hay cambios importantes en la contabilidad que hace difícil comparar los cálculos:

a) La inversión de PEMEX queda fuera del balance presupuestal.

b) Los Pidiregas se computarán en deuda pública.

Con ello se ha anunciado que el balance fiscal se eleva a 1.8% del PIB, en lugar de 0.1% en 2008 y los requerimientos financieros del sector público (el RFSP) a 2.8%, en lugar de 2.0%.

La refinería mencionada supone gasto por $12,000 millones, financiados por el Fondo de Estabilización Petrolero. Pero es dudoso que esta refinería tenga impacto este año.

De lo anunciado, el único impacto real efectivo son los $53,000 adicionales que se invertirán en programas de infraestructura, etiquetados, mucho de ello, a obras de infraestructura en escuelas, hospitales y campo de rápida ejecución.

Como buena noticia de la Reforma Energética, PEMEX tiene en caja $40,000 millones para empezar el año, su impacto nuevamente dependerá de la capacidad de ejecución de los proyectos.

Muchas de las cifras millonarias dependen de conceptos vagos. ¿Qué tanto es gasto directo, que se puede ejercer rápidamente; qué tanto es inversión inducida, que ahora ya no cuenta con suficiente financiamiento privado; qué tanto de los apoyos banca de desarrollo son garantías, que dependen de que los bancos los ejerzan; qué tanto es crédito directo?

Es posible que la competencia electoral sí actúe en la primera mitad del año, como un poderoso acicate para que el Gobierno Federal y

los Estados compitan para ejercer gasto de impacto electoral. ¿Qué tantos "guardados" tienen el Gobierno Federal y los Estados? El problema de la caída de la recaudación que se está apreciando es una preocupación en los mercados por el déficit fiscal mayor al previsto. La recaudación fiscal ha caído en los primeros meses en 22% y la SHCP anuncia una baja de ingresos tributarios de $300,000 millones.

Como se puede apreciar de las cifras mencionadas, es bastante confuso el panorama sobre cuál es el impacto expansionista real de las medidas anunciadas.

El Secretario Carstens dijo en su discurso del Foro del Acuerdo: *"Si se consideran conjuntamente las medidas contracíclicas anunciadas para 2009, incluidos en el PICE y el Acuerdo, implican un estímulo fiscal de 1.8% del PIB similar o mayor al instrumentado en otros países".*

Esto ha sido cuestionado. El cálculo parece incluir la nueva "contabilidad creativa" y que se suprimió, por la baja del precio del petróleo, un subsidio inicialmente estimado en el presupuesto por $45,000 millones, pero cancelar un subsidio no estimula la economía. Algunos expertos consideran que el efecto de estímulo previsible en este momento es de menos del 1% del PIB.

En un reciente estudio del FMI sobre los estímulos dados a sus economías por los países del G-20, que incluye el efecto de "estabilizadores automáticos" (de las cuales México prácticamente carece) y el de medidas discrecionales, México, aun suponiendo que ejecuta lo prometido, está en la parte baja de la tabla. Los estímulos de Estados Unidos suman, por el doble efecto, 4.6% del PIB; Canadá 3.6%; China, 3.4%; India, 3.8%; Corea, 5.1%; Sudáfrica, 3%; Reino Unidos 6%; México 1.3%; Brasil, al contrario, acumula 1.1% de ahorro.

Cualitativamente el programa llevado a cabo por el Gobierno de México no difiere mucho del aplicado por los países emergentes.

El documento "La Reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la Crisis Internacional" (síntesis hasta el 30 de enero de 2009), resume lo siguiente:

> *"Los países de la Región reaccionaron con la implementación de medidas de diversa índole frente a la evidencia del paulatino agravamiento de la crisis financiera internacional y la certeza que, aun cuando los fundamentos macroeconómicos de la mayor parte de ellos, son bastante más sólidos que en épocas pasadas, la región no es inmune al impacto de la crisis y será necesario un esfuerzo en términos de políticas contracíclicas a fin de acotar todo lo posible la proyectada disminución del crecimiento regional".*[3]

En México, como se señaló, hemos adoptado políticas contracíclicas que se orientan a gasto de infraestructura, a gasto social y seguridad social, y se usa la banca de desarrollo para programas de orientación sectorial.

La política monetaria tiene otras características en América Latina y México, la preocupación por la inflación primero y el tipo de cambio después, impiden una agresiva baja de la tasa de interés, aunque ha habido alguna reducción a niveles de alrededor del 6% en la tasa del Banco Central. Sin embargo, la tasa sólo incide de manera limitada sobre las tasas activas de crédito y más bien actúa sobre la captación interna y externa.

Uno de los aspectos importantes que se han analizado para evaluar las políticas económicas frente a la crisis, es el margen de maniobra de que disponen los países en el momento que estalla la crisis. Particularmente, el margen de acción fiscal, el monetario y el de balanza de pagos. ¿De qué margen dispone la política económica mexicana para actuar?

a) Margen en finanzas públicas

Las autoridades mexicanas han presumido que tienen una gran fortaleza en sus finanzas públicas. Es decir, hay superávit primario y un balance fiscal equilibrado.

Al cierre de 2008, según el Informe de Finanzas Públicas, éstas tienen un déficit de 0.1% del PIB. Esto quiere decir equilibrio.

---

[3] La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009.

También significa que, en la práctica, durante 2008, ya en plena crisis, el Gobierno realmente no siguió una política contracíclica. Siempre ha significado un problema, para algunos analistas, que la medida real de la situación fiscal de México es el RFSP (los requerimientos financieros del sector público), que ha sido cercano al 2%, esto incluye Pidiregas (la deuda de PEMEX en proyectos específicos), FOBAPROA (el rescate bancario) y, sobre todo, la contingencia por Pensiones. Con los cambios contables, el déficit fiscal se va, como se dijo, a 1.8% del PIB y el RFSP se va a 2.8%. Se ha inventado otro concepto de deuda, "el saldo histórico del los RFSP" que, sobre todo por el efecto de pensiones, se va a 34%.

Hemos sido víctimas de nuestros propios mitos y de nuestra contabilidad creativa. Según estas cifras, no tendríamos, dada nuestra concepción ideológica, tanto margen de maniobra. La tenemos, desde luego, menor que Chile y Brasil, que tienen un alto superávit primario fiscal. Pero sí hay un margen de maniobra mayor frente a los esfuerzos fiscales que han realizado los países industriales. Sobre todo, a través de una mayor colocación de deuda interna.

b) Margen de política monetaria

Con tasas de interés del Banco de México de 6%, tendríamos, en comparación con los países industrializados, margen de maniobra. Sin embargo, la tasa de interés en México cumple otro propósito, sirve para retener ahorro interno y externo, pero incide poco sobre las tasas de crédito considerablemente superiores, algunas a niveles de 40%, como en el crédito al consumo. Bajar la tasa de interés más bien pone presiones sobre el tipo de cambio.

Con el mono-objetivo legal del Banco de México de atender la estabilidad de precios, éste no tiene la posibilidad de inyectar liquidez vía financiamiento al gobierno, los bancos privados y de desarrollo.

c) Margen en la balanza de pagos

Como ya se comentó, si bien se ha ampliado el déficit en cuenta corriente de la balanza, éste tiene niveles financiables, sobre todo incluyendo los apoyos internacionales acordados por el G-20. El nivel de reserva internacional, elevado para nuestra experiencia histórica, es sin embargo inferior a países como Brasil.

VI. Enfrentar la crisis, reorientar la política económica y nuestro proceso de desarrollo

La crisis pone de manifiesto el grado de destrucción institucional que México experimentó en el último cuarto de siglo y, particularmente, en la última década. Hay limitaciones severas en cuanto a la capacidad del Estado mexicano para actuar a través de sus instituciones, sus instrumentos de política económica. Más grave ha ido la deformación de la visión y la concepción básica de cómo impulsar el proceso de desarrollo.

Esta destrucción institucional y mental ha sido efecto de lo que podríamos llamar las 7 plagas que nos devastaron: 1) Los programas de ajuste frente a las crisis que sacrificaron la inversión pública; 2) la prelación de la estabilización frente al crecimiento y el papel de los funcionarios "estabilizadores"; 3) el dogma neoliberal y los mandamientos del Consenso de Washington; 4) los gobiernos de Fox y Calderón, que dejaron que se debilitara el Estado; 5) el desaprovechamiento del auge petrolero; 6) el dramático escenario internacional; 7) los gobiernos sin mayoría en el Congreso y la "partidocracia".

En la actualidad tenemos una precaria situación fiscal, con baja tributación y una petrolización que incide, no sólo sobre el gobierno federal, sino sobre los 3 órdenes de gobierno. Un sistema bancario extranjerizado, que presta fundamentalmente al consumo y la vivienda, no a la actividad productiva; una banca de desarrollo desvirtuada y desmantelada. Un país esencialmente desindustrializado, convertido en una gigantesca maquiladora con exportaciones muy concentradas; un país cíclicamente muy dependiente en los Estados Unidos. Destrucción de la empresa mediana, con prevalencia de algunas grandes empresas y, muchas pequeñas y micro. Agricultura rezagada. Muchos empresarios rentistas que vendieron sus empresas, peso creciente de la inversión extranjera, fuertes monopolios y oligopolios privados que se sitúan ahora por encima del poder del Estado.

También debe realizarse una revisión del proceso de reformas estructurales, por lo menos algunas fueron "destructurales" en sus resultados. Seguir insistiendo en que hacer más "reformas estructurales" es la solución de nuestros problemas, es ya un concepto desgastado. En la actualidad, el campo de acción, con

un Estado que administre bien, es enorme. “Más administración y menos política”, como diría Don Porfirio Díaz. Pero reconstruir la capacidad del Estado, para actuar y seguir otra senda de desarrollo tomará tiempo y preparar las etapas una tras otra.

Algunas tareas que se requieren para reorientar el proceso de desarrollo y reconstruir nuestras instituciones:

1. Despetrolizar las finanzas públicas: reforma fiscal

Es evidente que México requiere una verdadera reforma fiscal y una reforma contra los excesos del federalismo fiscal, convertido a veces en feudalismo fiscal. México corre el riesgo de enfrentar una crisis fiscal, después de las elecciones y de la extinción de las coberturas petroleras de 2008, sumada a la caída de los precios y del yacimiento de Cantarell. La recesión deprimirá los ingresos tributarios normales, la competencia electoral aumentará el gasto público.

El presupuesto y la Ley de Ingresos para el 2010, presentan retos particularmente complejos. Hay algunos márgenes de maniobra, los fondos de estabilización, el efecto de la depreciación cambiaria y las utilidades generadas por el Banco de México.

Por otra parte, me parece que sólo una crisis fiscal nos permitirá lograr una reforma fiscal integral que incida en todos sus componentes; IVA, Impuesto sobre la Renta a personas físicas y personas morales, predial y cobro de derechos, particularmente agua. Su equidad social debe involucrar a todos los actores.

Esta reforma debe estar preparándose con un libro blanco, que plantee un buen diagnóstico fiscal, las diferentes alternativas y su incidencia. Debe identificar los costos y ventajas para cada grupo social, así como los beneficios generales para el país. Esencialmente, requiere un Pacto como el de la Moncloa o la transición chilena, en que será necesario establecer algunos mecanismos de compensación social.

2. Remexicanizar la Banca y rediseñar el modelo bancario

Es evidente que tener un sistema financiero, más de 70% extranjerizado, ha significado una vulnerabilidad para México que

la crisis pone de manifiesto. También se muestran las grandes deficiencias del modelo de desarrollo bancario planteado por las autoridades.

El sistema financiero extranjerizado representó que el crédito se orientó al consumo de alto margen y al hipotecario. Se dio poco crédito a la actividad productiva, empresas y menos aún a la agricultura. Dado los problemas de las matrices bancarias agobiadas por la crisis, habrá la tentación de que las filiales tengan que transferir fondos y en ello afectar al mercado cambiario y, en todo caso, reducir el crédito. Las autoridades poco han hecho para vigilar tasas y comisiones, supervisar la orientación sectorial del crédito. La supervisión bancaria sin problemas en épocas de auge, y con adecuada capitalización y reservas, se ve débil frente a las condiciones actuales. Habrá sorpresas de cartera que parecía vigente y, en realidad, está emproblemada.

También parece un error haber impulsado, con el propósito ilusorio de estimular la competencia, la creación de decenas de Sofoles, Sofomes, cajas de ahorro, uniones de crédito y banca de nicho, que dependen de fondeo, que se ha cerrado y que no tiene base estable de recursos. Con limitada supervisión, son una parte vulnerable del sistema financiero.

Es una oportunidad para remexicanizar la banca en un sentido amplio. Subrayo, no estatizar y, mucho menos, expropiar. Se presentó la opción de mexicanizar al segundo banco más importante del país, Citibank-Banamex. La nacionalización parcial por el Gobierno de Estados Unidos de Citigroup, pone a Banamex en una situación de ilegalidad, ya que un Gobierno no puede tener capital directa, ni indirectamente, en un banco mexicano, según lo establece inequívocamente, la Ley Bancaria y las reservas contenidas en el TLC. La consecuencia debe ser su venta. Tomada la decisión política, hay diversas opciones de ingeniería financiera. Puede operarse por una compra directa de un grupo mexicano privado o durante un periodo de transición, por la creación de un fondo soberano, usando reservas del Banco de México; por acción de Nacional Financiera o por creación de un fideicomiso. Asimismo, deben establecerse lineamientos generales para que los bancos incrementen sus montos de crédito a la actividad productiva. Deben cotizar una parte creciente de sus acciones en Bolsa, lo cual aumenta la supervisión “por el mercado”.

En síntesis, el modelo bancario está mal planteado. Se sustenta en 3 elementos:

a) Bancarizar al país a través de impulsar el crédito al consumo, vía colocación de tarjetas de crédito; dar concesiones bancarias a tiendas departamentales o vía arreglos especiales con éstas y crear bancos de nicho también orientados a segmentos de consumo.

b) Reducir los márgenes de intermediación a través de mayor competencia, impulsada por la creación de más instituciones financieras que compitan con los bancos.

c) Fortalecer a la banca privada y a los intermediarios financieros no bancarios y reducir la importancia de la banca de desarrollo, desmantelando algunas instituciones. En otros casos, transformándolas según el modelo del Banco Mundial en Agencias colocadoras de recursos presupuestales, como en la Financiera Rural, lo cual limita mucho, cancelando el apalancamiento.

Las tres han resultado tesis fallidas de inicio y, ahora, magnificadas por la crisis. Un sistema financiero debe promover el ahorro y la inversión, no el consumo a través del endeudamiento.

3. Reindustrializar a México

Con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se adoptó un modelo diferente de desarrollo económico, incluyendo el industrial. Este modelo se orientó a las exportaciones, descartando el antiguo esquema de sustitución de importaciones. Al impulso del TLC, las exportaciones mexicanas aumentaron en forma dramática, se redujo considerablemente el peso que en éstas tenía el petróleo. Esta etapa inicial creadora de comercio ayudó a que nos recuperáramos de la crisis de 1995.

Sin embargo, las importaciones también han crecido muy rápidamente, disminuyéndose el monto del valor agregado; la economía mexicana se volvió una gigantesca maquiladora; se rompieron muchas cadenas productivas.

El norte del país creció más rápidamente que la media nacional; el centro, por debajo y el sur se rezagó aún más. No se produjo

convergencia entre los niveles de ingreso per cápita de México y de E.U. Con el tiempo se han agotado las ventajas iniciales del TLC. Se excluyeron políticas compensatorias, como los de la Unión Europea, que nos permitieran reducir la brecha. Se dijo "la mejor política industrial es que no haya política industrial". Esto tuvo un alto costo.

El ciclo económico mexicano es ahora el fiel reflejo del de E.U. en su producción manufacturera, como si fuéramos un Estado de la Unión Americana. Paradójicamente, los principales y más dinámicos renglones de exportación fueron la industria automotriz, herencia de la antigua política industrial, que promovió intercambios compensados y las maquiladoras que, sin política industrial, no ha podido integrar cadenas productivas.

Recientes estudios indican que en México hay algunas grandes empresas nacionales y trasnacionales, y un elevado porcentaje de empresas pequeñas y micro, muchas de ellas en la informalidad, pero poco desarrollo de las fundamentales empresas medianas.

El sector energético, que fuera un motor de desarrollo y que dependía en dos terceras partes de los insumos de la industria nacional, ahora depende en la misma proporción de la industria extranjera. Igualmente, las grandes obras de infraestructura, principalmente carreteras, ahora se hacen con empresas extranjeras, en gran parte españolas.

Se requiere, en consecuencia, formular una política de desarrollo industrial. Nacional Financiera y Banco Nacional de Comercio Exterior deben retomar el papel de instrumentos básicos de esta política, como el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. En general, la prioridad debe ser reorientar la política económica hacia el fortalecimiento del mercado interno.

4. Reconstituir la red de seguridad social, "reformalizando la economía"

Históricamente, el Seguro Social –IMSS– fue creado como el instrumento básico de la seguridad social del Estado Mexicano, garantizando salud pública y pensiones para sus agremiados. El ISSSTE, creado posteriormente, cumplió las mismas funciones para la burocracia federal.

Las reformas realizadas al régimen de pensiones, pasando de un sistema de reparto, con pensiones a cargo del IMSS, financiadas por cuotas, a uno de cuentas individuales, creándose el Sistema de Ahorro para el Retiro, con las AFORES Y SIEFORES, fue una importante reforma. Es cierto, este sistema dista de tener una cobertura universal en materia de salud y de jubilaciones.

Para resolver el problema de dar una mayor cobertura de salud, se ideó a principios del milenio otro sistema, el Seguro Popular, que ha venido creciendo a expensas del Seguro Social. Como lo ha demostrado Santiago Levy, en un reciente trabajo, *"Buenas Intenciones, Malos Resultados",* este sistema premia y estimula el desarrollo de la economía informal a expensas de la formal. Es un sistema clientelar que, en muchos aspectos, duplica la de la Seguridad Social formal. Los organismos internacionales han sido críticos de lo costoso que resulta tener varios sistemas de protección social.[4]

Una reforma de fondo significaría integrar el seguro popular al sistema de la seguridad social formal del IMSS e inclusive consolidar también el sistema del ISSSTE en un solo sistema de Seguridad Social Nacional.

En este contexto de reformas, debe examinarse la creación de un Seguro de Desempleo, de aplicación gradual, vinculado con un sistema nacional de capacitación de los trabajadores, también consolidando esfuerzos dispersos.

5. Reeducar a los mexicanos con un sistema educativo de calidad

Uno de los logros importantes del Estado Mexicano fue crear un sistema de educación laica, gratuita, que ha logrado una amplia cobertura nacional en la primaria y secundaria, aunque todavía hay niveles importantes de analfabetismo, alrededor de 6 millones. Este sistema "extenso" ha sufrido un gran deterioro en su calidad. El número de años de educación es de alrededor de 7, cuando países de desarrollo comparable exceden los 11 años. En los estudios comparativos PISA, que la OECD ha hecho para las edades de

[4] Santiago Levy, Good Intentions, Bad Out Cines, Brookings Institution, 2008.

7-14 años: en matemáticas, comprensión de la lectura y ciencias, estamos en los últimos lugares del estudio. Alrededor del lugar número 50.

No es un problema del monto de los recursos que se dedican a la educación. Éste representa alrededor del 6% del PIB, que es comparable al de los países de la OECD, como por ejemplo Corea, que tiene niveles de calidad muy altos. El problema es que gastamos mal. Mucho se va el gasto administrativo, tanto de la burocracia federal, como de la sindical.

Existen también serios problemas en la educación superior estrechamente vinculados a nuestro escaso desarrollo tecnológico. El gasto en México en investigación y desarrollo es de 0.3% del PIB, casi todo por instituciones públicas, como la UNAM. En los países avanzados debe ser de por lo menos 2%.

En estas materias se requiere emprender reformas de fondo que eleven la calidad de la educación y la capacitación "a lo largo de la vida" y se impulse el desarrollo tecnológico: lograr que México transite a la economía del conocimiento.

6. Rehacer la reforma agraria y desarrollar al campo

La reforma agraria y el desarrollo rural integral continúan siendo una asignatura pendiente en el México del 2º milenio. Como en la economía de enclave del Porfiriato, se ha desarrollado una agricultura comercial próspera en los Estados del norte, noreste y noroeste, dotados de sistemas de irrigación. Pero en otras zonas del país impera la agricultura de temporal y en otras, francamente la de subsistencia. En el campo viven los mexicanos más pobres y marginados. En los Estados de menor ingreso, como Oaxaca, Puebla y Guerrero, el problema se magnifica, ya que en el campo y en la montaña se quedan los niños, mujeres y ancianos; los jóvenes se han ido a trabajar a otras zonas del país y sobre todo a Estados Unidos.

Se estima que hay 4 millones de unidades de producción rural, sólo 6% son productores de agricultura comercial; 60% de los propietarios tienen menos de 5 hectáreas. De 30 millones de hectáreas, sólo la quinta parte está en distritos de riego. Esta situación de la agricultura

de subsistencia no ha cambiado mucho en décadas. Es justo reconocer que han funcionado bien sistemas como Oportunidades, que inclusive han recibido reconocimiento internacional. Pero, en programas como PROCAMPO y otros, los subsidios no llegan a los agricultores más pobres. En pocos casos, como en el campo, se aprecia la devastación institucional. Se han eliminado instituciones que, aún aceptando los excesos y abusos del pasado, contribuyeron a la estabilidad social y amortiguaron la pobreza. Desapareció Banrural, para ser sustituido por una pequeña Financiera Rural. Al eliminarse la política selectiva de crédito y extranjerizarse la banca, dejó de operar el crédito de la banca comercial al campo; se eliminó el seguro agropecuario, existe un insuficiente sistema de almacenaje; crecemos de un sistema de estabilización de precios que se inicio en CEIMSA y concluyó en CONASUPO[5].

La inversión en el campo es todavía más deficiente que en el resto de la economía. Durante el reciente periodo de auge de precios de materias primas, que precedió a la crisis, también pudimos lamentar que se sacrificó el objetivo de seguridad alimentaria.

El presupuesto para el Sector Agropecuario ha sido siempre de los que más incrementos han recibido. Pero han sido recursos que, dada la incompetencia e ineficacia de la Secretaria de Agricultura, han sido mal gastados. Existe una larga lista de programas y fondos, muchos de ello de naturaleza altamente clientelar y fuertemente politizados. Se mantiene un sistema caro de representaciones federales para supervisar el gasto, rechazado por los gobiernos de los estados.

El desarrollo en las zonas más marginadas, el de la agricultura de subsistencia, tendrá que darse en parte por medidas fuera del "desarrollo estrictamente agrícola".

Debe reformarse la Financiera Rural como Banco de Desarrollo, que puede financiarse vía colocación de deuda y no simple "agencia", diseñada por el Banco Mundial para colocar recursos presupuestales. Debe reestablecer también un Seguro Agropecuario.

---

[5] Datos básicos mencionados en el artículo de Enrique de la Madrid, Director de Financiera Rural, en el Semanario Ideas del Periódico El Universal, sábado 28 de marzo, 2009.

7. Revivir la planeación estratégica para el desarrollo sostenible y sustentable

El Art. 26 de la Constitución establece en forma obligatoria la organización de un sistema de planeación democrática. Éste, sin embargo, se ha convertido en un ejercicio formal de una sola ocasión, al principio de un periodo presidencial y, en ocasiones, lejos de ser un verdadero plan de ruta integrado al quehacer de la administración, se convierte en trabajo para consultorías externas.

Es buena ocasión para rediseñar una nueva visión de país, a partir de una planeación estratégica de un desarrollo sostenible y sustentable. Brasil, conciente de su importancia, tiene un Ministerio de Planeación y recientemente creó una Unidad de Planeación Estratégica con rango de Ministerio. Ante la crisis ésta es una tarea urgente. En México, esta unidad podría crearse dependiendo de la Presidencia de la Republica. Debería elaborar el Plan Estratégico del Gobierno, actualizarlo, velar por su ejecución y hacer una revisión sistemática. Debe ser burocráticamente una pequeña unidad, pero de alto nivel y calidad. Uno de los aspectos que debe encomendársele es los programas estratégicos de inversión pública plurianual, como lo hizo la antigua Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia, que funcionó eficazmente.

Dentro de este sistema de planeación debe de establecerse una reordenación territorial, que incluye la planeación regional e impulsar la planeación estatal y urbana. Ésta última es una asignatura olvidada, con consecuencias muy negativas para la inversión en un buen sistema de transporte urbano y una debida atención al medio ambiente.

La planeación regional y urbana, con sentido ecológico es urgente en las playas y litorales. Donde no existen los programas de FONATUR, han sido objeto de una gran depredación. También se necesita diseñar un programa nacional fronterizo, que en la frontera Norte debe contar con el apoyo de Nadbank. El Plan Estratégico debe ser discutido y aprobado en sus grandes lineamientos por el Congreso.

Como parte de este ejercicio de planeación debe crearse un Consejo Económico y Social, como opera en otros países, como Francia y España, y un Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia.

Ello es particularmente importante para sumar voluntades de acción ante la crisis y, para que un Gobierno demasiado encerrado en si mismo, pueda ventilar más abiertamente sus políticas.

8. Reorientar las relaciones con el exterior

La actual administración ha corregido algunas deficiencias de nuestra política exterior en el Gobierno del Presidente Fox. Ha logrado el inicio de una nueva relación con Estados Unidos, la primera reunión, en Washington, del Presidente Obama con un Jefe de Gobierno extranjero; su visita a México y de la Canciller Clinton; el ubicar el tema del narcotráfico y crimen organizado, y sus derivaciones en un plano de corresponsabilidad. Se ha logrado una cierta recomposición de la relación deteriorada con América Latina. Son, sin embargo, cambios en la superficie que todavía no tienen efectos de fondo.

Carecemos de una Agenda Estratégica de largo plazo y los soportes institucionales para diseñarla. No la tenemos hacia Estados Unidos. El TLC está agotado en sus efectos y no sabemos hacia a dónde reorientarlo. Avanzar hacia una Unión Aduanera o Comunidad Económica Norte Americana parece "suicida" en estos momentos. Más bien tenemos que corregir las desigualdades y rezagos que el TLC evidenció y crear las políticas e instituciones para aprovechar mejor las ventajas de la vecindad con Estados Unidos. ¿Cómo nos preparamos para reducir la brecha existente de nivel de ingreso con Estados Unidos y Canadá?

En relación a América Latina, hemos perdido, a favor de Brasil, nuestra influencia en el Caribe, particularmente con Cuba y en Centroamérica.

No tenemos iniciativas ni liderazgo importante, en lo que se refiere a las reformas de la arquitectura internacional, de los organismos multilaterales, sea la ONU o el FMI y el Banco Mundial o el G-20. Poca influencia entre los países emergentes y de los llamados BRIC.

Se necesita crear una institución con apoyo público, pero con participación privada académica y empresarial, un "think tank" que ayude a preparar una Agenda Internacional de largo plazo para México.

9. Reformar al Estado y readministrar al Gobierno

La reforma del Estado y de la Administración tiene un alcance muy amplio. En este documento sólo me referiré a algunos aspectos económicos. Hay aspectos que deben reformarse en lo que se refiere a las relaciones entre los 3 poderes y los 3 órdenes de gobierno. Como algunos ejemplos, la administración municipal debe ampliarse a 6 años, reducirse el número de diputados plurinominales en la Cámara de Diputados, suprimirse en el Senado, pero no, a mi juicio, establecer la reelección.

Nuestro país está actualmente "subadministrado". Cuando se plantea la necesidad de llevar acabo reformas estructurales o legales, como fuente para avanzar en nuestro proceso de desarrollo, lo cierto es que el margen de avance que se puede lograr a través de un mejor aprovechamiento de la capacidad administrativa del Estado es enorme. A la vez, faltan instituciones y sobran instituciones. La estructura administrativa actual es deficiente. Hay Secretarías de Estado que sobran. Algunas deben consolidarse, como Gobernación y Seguridad Pública. No está bien definido cuáles Secretarías, sólo deben fijar políticas y regular, pero no operar. Algunas Secretarías, como Agricultura, tienen una maraña de "programitas y fonditos", que se duplican o son inútiles o clientelares. El Estado se ha desmembrado en parte de sus funciones básicas con la proliferación de Comisiones Reguladoras, con altos sueldos y pocos resultados, frecuentemente capturados por intereses. Existe dispendio de gasto corriente y aparato burocrático. Ello permitió dilapidar el excedente petrolero. Recursos federales se transfieren a los Estados para ser despilfarrados o, peor, sin transparencia y rendición de cuentas. Todo ello requiere una Reforma Administrativa del Estado.

VII. Redesarrollar y reconstruir a México

Durante este milenio, México se ha caracterizado por un crecimiento mediocre. Es cierto, disfrutamos de estabilidad, equilibro en las finanzas públicas, bajos niveles de deuda. Pero, aun, cuando Estados Unidos ha logrado periodos de auge sin precedente, no hemos podido aprovecharlo. La emigración a Estados Unidos y la economía informal han sido la válvula de escape ante nuestra falta de creación de empleo.

El Bicentenario de nuestra Independencia y el Centenario de nuestra Revolución es una ocasión propicia para revisar aquello en que hemos avanzado, en lo que hemos retrocedido. ¿Qué instituciones nos sirven, cuáles debemos modernizar, de cuáles carecemos? Aprovechar el debate de ideas, qué está ocurriendo en el mundo. Hay casi unanimidad de que el sistema capitalista de las últimas dos décadas fracasó y debe reformarse. Se considera necesaria una nueva relación Estado-mercado. En esta revisión histórica y del debate moderno, debe surgir la convicción de que México requiere un Estado rector e impulsor de nuestro desarrollo, aprovechando y regulando los impulsos necesarios del mercado.

El sistema que funcionó mejor en México, el que nos dio 6% de crecimiento anual de 1935 a 1970, sin crisis, fue el "desarrollista", concebido e impulsado por un Estado desarrollista. Es el que prevalece, actualizado, en China o India. Debemos evolucionar en esa dirección. Ciertamente debe ser un "desarrollismo" que debe combinar competitividad externa y mercado interno fortalecido. Debe ser complementado por una política social activa que corrija desigualdades.

La crisis nos obliga a atacar eficazmente la emergencia económica, pero nos da la oportunidad de rediseñar nuestra estrategia económica y social de largo plazo. Dada la situación compleja y difícil que enfrentaremos justamente en el año emblemático del Bicentenario, debemos prepararnos para conmemorarlo, no construyendo magnos edificios, sino preparar un nuevo Pacto Social, incluyente, realmente acordado, en que todos los actores sociales asuman sus responsabilidades en un nuevo "Plan de Ruta" para el país, que nos lleve por un camino de prosperidad y beneficio compartido.

Recordemos que "el Monumento a la Revolución y el Palacio de Bellas Artes" quedan como recuerdos suntuarios, de un festejo, que acabó en Revolución Social.

Revista de Administración Pública

INAP

Los retos de la economía mexicana para lograr un alto crecimiento sostenido en el mediano plazo

Guillermo Ortiz Martínez*

1. Introducción

En este artículo se analizan las causas del bajo crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, con el objeto de identificar posibles líneas de acción que pudiesen adoptarse para impulsar el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo.[1] Este análisis ha cobrado especial relevancia en el contexto de la crisis global que actualmente se vive. En efecto, en ausencia de cambios estructurales que impulsen el crecimiento potencial de la economía mexicana, éste podría de hecho disminuir si el crecimiento potencial de los Estados Unidos se ve reducido como consecuencia del ajuste del patrón de gasto que actualmente se está observando en dicho país.

El argumento central que se deriva del análisis llevado a cabo en este trabajo, es que el bajo crecimiento potencial de la economía

* Es Gobernador del Banco de México desde 1998 desempeñando actualmente su segundo periodo en esa función. Previamente fungió como Secretario de Hacienda y Crédito Público y ocupó brevemente el cargo de Secretario de Comunicaciones y Transportes. También ocupó la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y anteriormente fue Director Ejecutivo del FMI. En el Banco de México fue Economista, Subgerente y Gerente en la Dirección de Investigación Económica. Ha publicado dos libros y numerosos artículos sobre economía y finanzas en revistas especializadas. Asimismo, ha impartido cátedra en diversas universidades. Ha participado en varios foros y comités de expertos internacionales sobre temas financieros y monetarios y es miembro del Grupo de los Treinta. A partir de marzo de 2009 es Presidente del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Es economista por la UNAM y obtuvo la Maestría y el Doctorado en la Universidad de Stanford.

[1] El crecimiento potencial de la economía puede definirse como el máximo crecimiento que se puede alcanzar en una economía, dados los recursos disponibles, sin generar presiones inflacionarias.

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mexicana responde, en último término, a un marco institucional que provoca que los agentes económicos enfrenten incentivos adversos. En particular, el marco institucional ha tendido a premiar relativamente más la extracción de rentas que la búsqueda de nuevas y mejores formas de producción, y ha propiciado bajas tasas de inversión tanto en capital físico, como humano. Evidentemente, esto conduce a un bajo dinamismo de la economía, a una mayor desigualdad en el ingreso y a una mayor pobreza.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe el crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, en comparación con el que se ha observado en otras economías emergentes más exitosas. En la tercera sección, se identifican los factores inmediatos que han conducido a un bajo crecimiento potencial de la economía mexicana. En la cuarta, se describen los factores institucionales profundos que se encuentran detrás del bajo desempeño de los determinantes más inmediatos del crecimiento. En la quinta sección, se analizan los posibles efectos sobre el crecimiento potencial de nuestra economía derivados de la actual crisis económica mundial. En la sexta sección se describen líneas de acción que podrían modificar la estructura de incentivos que actualmente caracteriza a la economía y, de ese modo, incidir favorablemente sobre su competitividad y crecimiento. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

2. El bajo crecimiento de México 1960-2007

De 1960 a la actualidad, México ha registrado un desempeño desfavorable en términos de su crecimiento económico, si se le compara con otras regiones que iniciaron este periodo con niveles de desarrollo similares. En efecto, en el periodo 1960-2007, el crecimiento promedio del PIB per cápita de México alcanzó 1.9%. En contraste, el promedio del crecimiento del PIB per cápita en el sureste asiático fue de 5.2% anual, mientras que los países europeos de desarrollo más reciente, como Grecia, Irlanda, Portugal y España, lograron un crecimiento de 3.3% anual.[2]

Como reflejo de este desempeño, México se ha rezagado de manera importante en términos del nivel de vida de sus habitantes.

[2] Los países asiáticos considerados incluye a Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.

Si bien en la década de los 60's, México presentaba niveles de PIB per cápita similares a los de Chile, España e Irlanda, y superiores a los de países como Corea del Sur, en 2007 el PIB per cápita de México se encontró muy por debajo del de todos esos países. La comparación entre México y Corea del Sur es especialmente ilustrativa de lo anterior: mientras que en 1960 el producto per cápita de Corea del Sur representaba un 42% del de México, para 2007 la situación fue exactamente la inversa: el PIB per cápita de México representó el 42% del de Corea del Sur. El desempeño insuficiente que México ha mostrado en términos de su crecimiento cobra relevancia si se toma en cuenta el papel fundamental que tiene el crecimiento para abrir espacios para el abatimiento de la pobreza y el impulso a una mayor igualdad social.

Cuadro 1: PIB Per Cápita Ajustado por Poder de Paridad de Compra (Dólares de 2000)

Niveles						
	1960	1970	1980	1990	2000	2007
México	3,695	5,109	7,201	6,877	8,082	8,752
Cuatro Europeos	4,629	8,690	11,594	14,459	18,578	21,475
Este Asiático	1,530	2,589	4,641	8,387	12,947	16,664
América Latina Excl. México	3,733	4,896	6,648	6,275	7,058	8,089
Tasas de Crecimiento Anual						
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2007	1961-2007
México	3.3	3.5	-0.5	1.6	1.1	1.9
Cuatro Europeos	6.5	2.9	2.2	2.5	2.1	3.3
Este Asiático	5.4	6.0	6.1	4.4	3.7	5.2
América Latina Excl. México	2.7	3.1	-0.6	1.2	2.0	1.7

Nota: Las regiones se calcularon mediante el promedio ponderado por población.
Fuente: Penn World Table 6.2 y World Economic Outlook, FMI.

3. La acumulación de factores, la asignación eficiente de recursos y la productividad como determinantes del crecimiento

El bajo crecimiento que, en promedio, la economía mexicana registró en el periodo 1960-2007, refleja en parte el estancamiento observado durante la "década perdida" de los ochentas. Sin embargo, como puede apreciarse en el Cuadro 1, éste no es el único factor asociado con este pobre desempeño. Por un lado, desde la década de los sesentas, el crecimiento de México era considerablemente menor al de los países europeos de reciente industrialización

y al de los del Este Asiático. Por el otro, incluso tras la "década perdida" y la instrumentación de las reformas que condujeron a un entorno macroeconómico estable, la economía mexicana continuó registrando tasas de crecimiento menores a las que se habían observado antes de la década de los ochentas y a las exhibidas por otros países en desarrollo. De lo anterior se desprende que, aparentemente, existe un problema de bajo crecimiento potencial de largo plazo de la economía.[3]

En el Banco de México se han realizado diversos estudios para calcular el crecimiento potencial del país. Independientemente de la técnica con la que se estime, éste parece estar actualmente ubicado dentro de un intervalo que va de 3% a 3.5% anual. Este crecimiento potencial debe considerarse como bajo, dado el nivel de desarrollo de México. Por ejemplo, dado su crecimiento poblacional, la economía mexicana requeriría crecer alrededor del doble de su crecimiento potencial actual, para alcanzar en el año 2020 los niveles actuales del PIB per cápita de Corea del Sur.

Es relevante destacar también, que el crecimiento potencial de 3-3.5% calculado para México está sustentado por un crecimiento potencial de alrededor de 2.7% para Estados Unidos (Congressional Budget Office (2008)). Como se aborda en la sección 5, es factible que el crecimiento potencial de ese país disminuya en los próximos años como consecuencia de la crisis actual. Esto tendría repercusiones negativas sobre el crecimiento potencial de México y pone en relieve la urgencia de llevar a cabo las reformas necesarias para contrarrestar este efecto a través de un mayor impulso al crecimiento potencial de la economía. Evidentemente, para ello es indispensable primero identificar los factores que evitaron que México presentara un crecimiento más acelerado en el pasado.

Tomando como punto de partida al concepto de una función de producción neoclásica, es posible pensar que las causas más

[3] Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la región de América Latina en su conjunto también se caracteriza por un bajo crecimiento de largo plazo. Al respecto, Cole *et al.* (2005) realizan un estudio para dicha región y llegan a conclusiones similares a las que se presentan en este trabajo para el caso particular de México. En efecto, al igual que lo que se afirma en este artículo, estos autores concluyen que el estancamiento de América Latina no es únicamente consecuencia del periodo posterior a la crisis de la deuda, sino también de un desempeño poco satisfactorio en términos del crecimiento de la Productividad Factorial Total (PFT) que ha caracterizado a la región por un largo periodo de tiempo. De manera congruente con lo que se expone en el artículo presente, los autores sugieren que lo anterior podría estar reflejando una producción ineficiente derivada de la presencia de altas barreras a la competencia en los mercados de la región.

inmediatas del bajo crecimiento del país podrían estar asociadas a una combinación de: i) una baja acumulación de factores de producción; ii) una asignación ineficiente de esos factores; ó, iii) una tecnología de producción poco productiva. La relevancia de estos elementos como posibles determinantes del bajo crecimiento del país se discute en los siguientes tres apartados.

3.1 Acumulación de capital físico y humano

México ha mostrado tasas de ahorro e inversión en capital físico y humano mucho más bajas que las de otras economías emergentes: entre 1960 y 2007, México invirtió alrededor del 20% de su PIB, mientras que los países europeos de reciente industrialización y los países del Este Asiático invirtieron 26% y 28% de sus respectivos ingresos nacionales. De igual modo, las tasas de ahorro interno en México durante este periodo, que promediaron 19% del PIB, se comparan desfavorablemente con las cifras de 22% y 28% registradas en los países europeos de reciente industrialización y en el Este Asiático, respectivamente.[4]

De igual modo, México también muestra un desempeño desfavorable en términos de la acumulación de capital humano, lo que a su vez ha limitado la posibilidad de nuestro país de escalar en la cadena de valor. En efecto, tanto en términos de cantidad, como de calidad, la acumulación de capital humano en México ha sido insuficiente. Destaca que a pesar de que han mostrado mejorías en las últimas décadas, tanto la escolaridad promedio de la población como las proporciones de estudiantes que terminan la educación secundaria o que ingresan a la educación terciaria, continúan siendo bajas en comparación con otros países con un mejor desempeño económico (ver Cuadro 2 y Gráficas 1 y 2).

Asimismo, la baja calidad del sistema educativo se manifiesta claramente en los resultados de estudios estandarizados realizados en varios países, como lo es el estudio PISA, en el que los estudiantes de México han mostrado el peor desempeño de todos los países de la OCDE en matemáticas y ciencias (ver OCDE (2004, 2007 y 2008)).

---

[4] Cálculos propios en base a Penn World Table 6.2 (Heston y Summers (2006)) y World Economic Outlook (WEO) (Fondo Monetario Internacional (2008)).

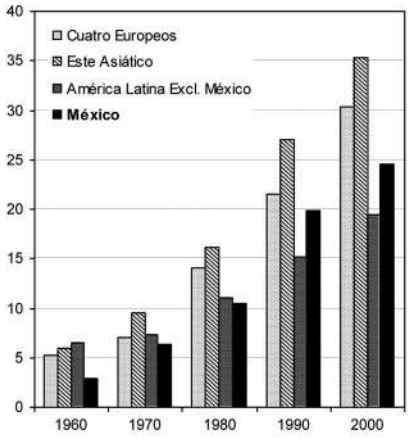
Cuadro 2: Años de Escolaridad Promedio
(Población con 25 años o más)

	1960	1970	1980	1990	2000
México	2.4	3.3	4.0	5.9	6.7
Cuatro Europeos	3.7	4.5	5.2	6.2	7.2
Este Asiático	3.3	4.1	5.3	6.9	8.1
América Latina Excl. México	3.3	3.5	4.0	4.7	5.5

Fuente: Barro y Lee (2000), ponderado por población usando Penn World Table 6.2.

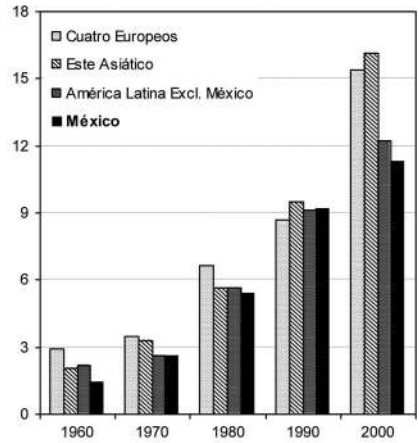
Gráfica 1

Educación Secundaria Terminada
(% de la Población con 25 años o más)



Gráfica 2

Inscritos en Educación Superior
(% de la Población con 25 años o más)



Fuente: Barro y Lee (2000), ponderado por población usando Penn World Table 6.2.

Esto, sin embargo, no significa que la baja acumulación de capital físico y humano sea necesariamente la causa más profunda del bajo crecimiento. Bien podría ser la consecuencia de factores que inciden tanto en la acumulación, como en la asignación y productividad de dichos insumos.

3.2 Asignación eficiente de recursos

En efecto, incluso tomando como dada la dotación de los factores de producción con la que México ha contado, éstos podrían ser asignados de una manera más eficiente. En particular, existen diversas barreras y distorsiones en los mercados que obstaculizan

una asignación eficiente de recursos en México (Conway *et al.* (2005) y Foro Económico Mundial (2006, 2007 y 2008)). Lo anterior evita la plena explotación de las ventajas comparativas del país, tanto actuales como potenciales, y conduce a una baja productividad. Estas barreras y distorsiones parecerían ser de particular importancia en el mercado laboral y en aquellos sectores conocidos como proveedores de insumos a través de redes. A continuación se analizan estos dos temas con mayor detalle.

3.2.1. Distorsiones en el mercado laboral

Diversas rigideces e incentivos adversos en el mercado laboral han conducido a un uso ineficiente del factor trabajo. En efecto, México sobresale negativamente en diversas comparaciones internacionales en términos de las altas barreras a la movilidad laboral que presenta (Botero *et al.* (2004) y Heckman y Pagés (2000)).

Por ejemplo, como puede apreciarse en la Gráfica 3, en una comparación internacional el mercado laboral mexicano se caracteriza tanto por los relativamente altos costos de despido, como por una alta rigidez en la creación de contratos. En particular, podríamos distinguir tres tipos de distorsiones que tienden a alejar la asignación del factor trabajo de su óptimo:

- En primer término, existen *rigideces en la forma en que las empresas pueden establecer, modificar y terminar una relación laboral*. Ejemplos especialmente relevantes de esto podrían ser: i) la muy limitada capacidad por parte de las empresas para celebrar contratos temporales; ii) la inexistencia de la figura de contratos a prueba, y iii) el uso del escalafón como criterio para determinar la promoción de los trabajadores al interior de la empresa. Por el lado de la terminación contractual, se destacan los elevados costos generados por: i) la indemnización por despido injustificado; ii) el pago de prima de antigüedad, y iii) la notificación anticipada de despido.[5]

[5] Indudablemente, la protección de los trabajadores en períodos de desempleo es fundamental tanto desde un punto de vista de bienestar social, como de eficiencia de los mercados. No obstante, el diseño de los mecanismos de protección de los trabajadores ante el despido no necesariamente debe basarse en una indemnización. En la Sección 6 se discute una alternativa a la actual indemnización por despido.

- En segundo término, destacan las *distorsiones provenientes del poder de negociación de los sindicatos en sectores de bienes no comerciables*. Esta distorsión, sumada a la poca competencia que existe en estos sectores, tiende a generar un esquema de repartición de rentas que se traduce en altos precios, baja calidad del servicio, y restricciones a la creación de empleos productivos y a la inversión en capital humano y tecnologías modernas. Lo anterior conduce a pérdidas de bienestar de los consumidores, baja competitividad de las empresas y a elevados niveles de empleo informal de baja productividad.

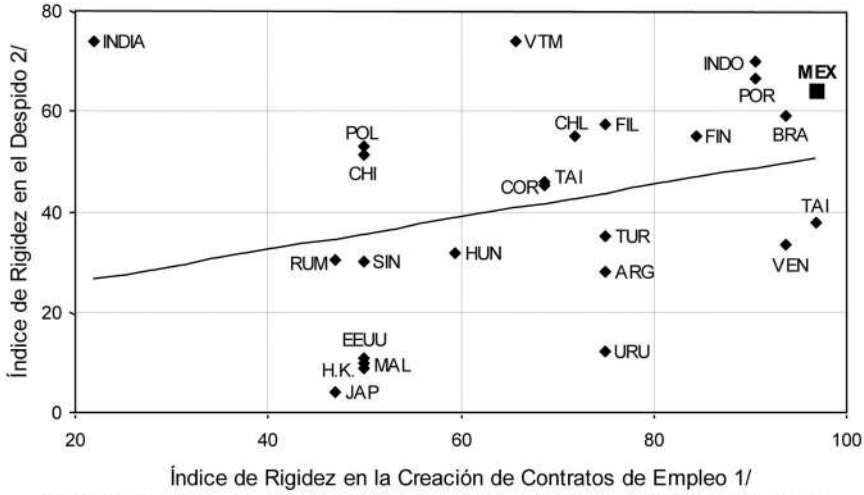
- Por último, distorsiones provenientes de *los elevados costos laborales no salariales, que no se traducen en beneficios equivalentes para el trabajador*. En específico, los costos no salariales están compuestos principalmente por una serie de prestaciones para los trabajadores que vienen incorporadas de manera forzosa al contrato de trabajo; es decir, el trabajador del sector formal no puede dejar de pagar por alguno de esos beneficios en caso de que no los requiriera (Banco Interamericano de Desarrollo (2006)). Asimismo, el monto de los costos laborales no salariales representa una parte muy importante de lo que la empresa gasta por trabajador.[6]

De acuerdo con Levy (2008), esta última distorsión podría estarse viendo acrecentada debido a que algunos programas de protección social, originalmente diseñados para brindar apoyo a los trabajadores más desprotegidos del mercado laboral mexicano, otorgan beneficios de seguridad social al sector informal de la economía sin que la mayor parte de los costos de dichos beneficios sea cubierta por los empleadores o trabajadores de este sector. De esta manera, el actual esquema podría estar induciendo un aumento en la proporción de trabajadores informales en la economía. (Ver Gráfica 3).

Estas distorsiones en el mercado laboral tienen consecuencias directas en términos del crecimiento económico y la persistencia de la pobreza y desigualdad del ingreso. En particular: i) inhiben la movilidad laboral hacia sectores o regiones donde la productividad

[6] Los costos laborales no salariales representan más del 30% del sueldo del trabajador (Levy, 2008).

Gráfica 3
Mercado Laboral



Mayores niveles del índice indican mayor rigidez en los mercados laborales. 1/ Corresponde al valor del índice de creación de contratos alternativos de empleo. 2/ Corresponde al promedio del índice de costos de despido y el índice de procedimientos de despido.
Fuente: Botero et al. (2004).

es más alta; ii) desalientan la adopción de tecnologías de punta y la inversión en capital humano (Parente y Prescott (2002)); iii) afectan principalmente a las mujeres y los jóvenes, debido a que muchas veces estos trabajadores requieren de esquemas de horarios y contratación más flexibles (Feldmann (2008)), y iv) promueven el crecimiento de un sector informal de baja productividad.

3.2.2. Distorsiones en los sectores proveedores de insumos a través de redes

Otro tipo de distorsiones que han afectado la utilización eficiente de los factores productivos y restan competitividad a la economía mexicana es el hecho de que aún existen sectores conocidos como *proveedores de insumos a través de redes* en los que la regulación actual no garantiza la calidad y el acceso generalizado al servicio. Algunos ejemplos de sectores proveedores de insumos a través de redes son las telecomunicaciones, los servicios financieros y la energía eléctrica. Estos sectores tienen cuatro características fundamentales (ver Shy (2001) para un tratamiento formal de este tema):

- En primer término, existen *complementariedades en el uso de más de un producto y, por lo tanto, la necesidad de*

abordar temas de compatibilidad y estándares técnicos. A manera de ejemplo, existen complementariedades entre proveedores de telefonía celular y proveedores de equipos receptores, o entre proveedores de contenidos y proveedores de red de banda ancha.

- Segundo, la existencia de *externalidades de consumo* donde, en general, el beneficio que recibe un consumidor de utilizar un servicio específico se incrementa en la medida en que más usuarios consuman el mismo servicio. Este tipo de externalidad es clara, en el caso de telefonía móvil.

- Tercero, los usuarios enfrentan *costos elevados de transferencia* al cambiar de banco o de proveedor de telefonía fija o móvil.

- Por último, el suministro de servicios a través de redes suele presentar *economías de escala elevadas*. En particular, la instalación de la red (telefónica, eléctrica, de transporte, de distribución de agua o gas) generalmente involucra grandes inversiones (altos costos fijos). Sin embargo, una vez instalada la red, los costos de proveer servicios adicionales y de conectar nuevos usuarios resultan ser muy reducidos (costos marginales bajos). Esta característica conduce a importantes economías de escala y de alcance.

En conjunto, estas características provocan que, en ausencia de una regulación adecuada, generalmente se tengan oferentes dominantes que capturan una buena parte del mercado, lo cual les permite ofrecer el servicio a precios más elevados y con una menor calidad. En particular, en este caso los oferentes dominantes pueden limitar el acceso generalizado a este tipo de insumos y explotar en su beneficio externalidades que pueden utilizarse para erigir barreras a la entrada de otros oferentes a la industria y para diseñar estrategias de extracción de rentas en detrimento de los consumidores y de la competitividad de las industrias que usan estos insumos de manera intensiva. Es de destacarse que, en estos sectores, la demanda por los servicios ofrecidos es generalmente inelástica, lo que otorga elevado poder de mercado a los oferentes y conduce a que las rentas que pueden extraerse de los consumidores sean especialmente elevadas.

Por lo anterior, es indispensable lograr reformas a la regulación de estos sectores que garanticen una oferta a precios competitivos y un aprovechamiento eficiente de los recursos utilizados por las empresas dedicadas a la provisión de este tipo de insumos. En este contexto, es relevante mencionar que la mayoría de los países se encuentran actualmente dirigiendo sus esfuerzos regulativos hacia el otorgamiento de mayor competencia en este tipo de mercados.

3.3 Tecnologías de producción modernas

Es importante recalcar, no obstante, que si bien el problema de barreras de entrada puede ser especialmente evidente en los sectores proveedores de insumos a través de redes, la falta de competencia puede ser una característica más generalizada en la economía. Como se verá a continuación, este problema, en combinación con la falta de libre movilidad de factores antes mencionada, es posiblemente el factor que conduce a que México presente bajos niveles de adopción de tecnologías avanzadas y prácticas laborales eficientes. Esto, a su vez, se traduce directamente en un bajo nivel de productividad de la economía.

En efecto, el grado de utilización de tecnologías modernas que conducen a una elevada productividad depende de las instituciones que influyen en el grado de competencia y de flexibilidad en los mercados, así como en general en los incentivos para la adopción de tecnologías de punta y la inversión en investigación y desarrollo. Ciertamente, la literatura económica ha identificado una relación formal entre el grado de competencia y flexibilidad en los mercados y la utilización de tecnologías productivas y prácticas de trabajo eficientes (ver *e.g.* Parente y Prescott (2002) y Bergoeing *et al.* (2002) para un tratamiento formal de este tema). Formalmente, cuando no existen barreras a la entrada a los mercados, los agentes que deciden participar en una actividad entrarían por medio de inversiones basadas en el uso de tecnologías modernas. Las barreras a la entrada, en cambio, permiten que las empresas que dominan al mercado obtengan rentas monopólicas con el uso de tecnologías ineficientes y reducen los incentivos a adoptar tecnologías más productivas.

Más aún, las empresas dominantes del mercado pueden interferir en el diseño de políticas públicas y tratar de influir en la regulación del sector respectivo para bloquear la entrada de nuevos competidores

con tecnologías más productivas. Así, en mercados que no operan en condiciones de competencia se generan pérdidas significativas, al no asignarse eficientemente los recursos y al adoptarse tecnologías menos productivas. El valor de estas pérdidas es generalmente mayor que las rentas recibidas por los sectores protegidos de una mayor competencia. Lo anterior conlleva a dos implicaciones negativas: i) una pérdida en bienestar por menor eficiencia, y ii) un deterioro de la distribución del ingreso. Es precisamente por lo anterior que muchas de las políticas de competencia en países desarrollados han surgido, o se han reforzado considerablemente, con la firme intención de evitar que grupos de poder rebasen al Estado y a sus instituciones en su papel de rector de la economía y de la sociedad en general.

4. Determinantes profundos de la baja productividad, la lenta acumulación y la asignación ineficiente de factores productivos

De lo anterior se desprende que el desempeño de la acumulación de factores y de la productividad, así como la eficiencia con la que dichos factores se asignan a diferentes actividades productivas, no deben de tomarse como elementos exógenos que determinan el crecimiento de la economía, sino que, a su vez, son consecuencias endógenas del sistema de incentivos que enfrentan los agentes económicos y los encargados del diseño de políticas públicas. En particular, el determinante fundamental y más profundo del crecimiento económico es el marco institucional que define el sistema de incentivos que establece en qué grado los agentes económicos invierten en capital físico y humano, adoptan tecnologías modernas y utilizan técnicas de trabajo eficientes, así como en qué grado las políticas públicas logran corregir las fallas de mercado para las cuales son diseñadas.

Tomando como base la discusión anterior, es posible concluir que ha sido un marco institucional que no ha garantizado una mayor competencia y flexibilidad en los mercados, así como la falta de incentivos más adecuados para la adopción de tecnologías modernas y de métodos de trabajo eficientes, lo cual ha conducido a un bajo ritmo de crecimiento de la productividad y, en consecuencia, a una baja competitividad de la economía mexicana.

La falta de competitividad de la economía mexicana se ha venido manifestando de manera creciente, sobre todo en los últimos años. Esto se ha venido reflejando en diversos índices que buscan jerarquizar a los países en términos de su competitividad. Por ejemplo, el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial 2008-2009 clasificó a México en el lugar 60 de entre 134 países. Si se toman como base los 131 países que se habían clasificado en la edición 2007-2008 de este índice, México perdió 7 posiciones en el último año. Los componentes de este índice en los que México se encuentra peor evaluado son la *Eficiencia del Mercado Laboral* (lugar 110), el *Nivel de las Instituciones* (lugar 97); la propensión a la *Innovación* (lugar 90) y, la *Educación Superior y Capacitación* (lugar 74). Como es evidente, las debilidades del país en estos cuatro componentes son congruentes con la discusión anterior. En específico, un marco institucional inapropiado que genera diversas distorsiones e impone altas barreras a la competencia, así como la falta de flexibilidad en algunos mercados como el laboral, inhibe tanto la innovación y adopción de mejores tecnologías, como la inversión en capital humano.

En este contexto, a continuación se exponen los cuatro elementos institucionales que, de ser reformados, podrían tener un mayor impacto en impulsar la competitividad del país. En la sección 6, se discutirán áreas en las que estos elementos pueden ser mejorados con este fin.

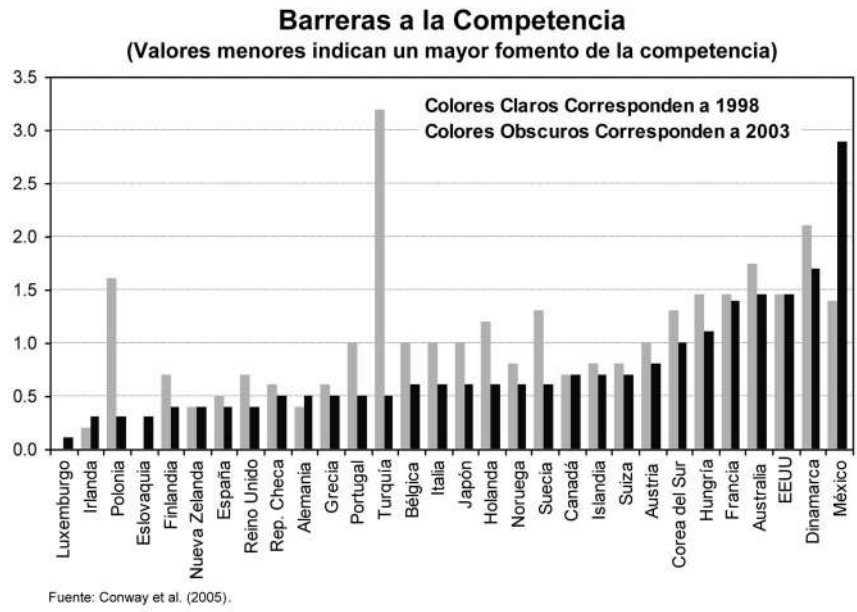
a) Promover condiciones de competencia en los mercados de insumos de uso generalizado, insumos provistos a través de redes y productos finales.

Como ya se mencionó, tanto la teoría económica, como la experiencia internacional, muestran que cuando una economía opera en condiciones de competencia: i) se induce un mayor ritmo de innovación y se conduce a que las empresas adopten las tecnologías más avanzadas y las prácticas de trabajo más eficientes; ii) los consumidores tienen acceso a mayor variedad y calidad de bienes y servicios, a menores precios, y iii) la población tiene mayores oportunidades de contar con un empleo que le remunere de acuerdo a su productividad.

En este contexto, destaca que, según la OCDE (Conway *et al.* (2005)), México sobresale negativamente en términos de las barreras

a la competencia que lo caracterizan, así como por el hecho de que mostró un claro retroceso en este sentido de 1998 a 2003, años para los que se dispone de esta medición (Ver la siguiente gráfica).

Gráfica 4



Fuente: Conway et al. (2005).

b) Promover la flexibilidad en la asignación de recursos

Como ya se mencionó, las rigideces en mercados, como en el caso del laboral, provocan una ineficiente asignación de recursos, al limitar el movimiento de los factores hacia sus usos más productivos. Adicionalmente, dichas rigideces también tienden a dificultar la adopción de tecnologías más modernas y la inversión en capital humano.

c) Aplicación eficiente de políticas públicas

Las políticas públicas también tienen un importante papel que jugar, participando activamente en aquellas áreas de la economía donde el rendimiento social es mayor al privado. Evidentemente, su aplicación eficiente depende de que los agentes encargados de su diseño e implementación enfrenten incentivos adecuados para que se maximice el rendimiento social de estas políticas.

d) Promover el Estado de Derecho

Existe una extensa literatura sobre el vínculo entre la calidad institucional y el crecimiento económico (Acemoglu *et al.* (2004) y Acemoglu y Johnson (2005)). En particular, un Estado de Derecho deficiente incrementa los costos de producción y, por lo tanto, afecta la competitividad de un país.

La pérdida de competitividad es especialmente importante en aquellos sectores que son intrínsecamente más dependientes de la dotación de un marco institucional eficiente. Por ejemplo, este tipo de sectores celebra un mayor número de contratos con proveedores para la producción de un bien o servicio final (Nunn (2007) y Levchenko (2004)). En este contexto, estos sectores mostrarán menores niveles de producción en países con instituciones débiles. Esto es de particular relevancia ya que dichos sectores están típicamente situados en una posición más elevada en la cadena de valor, presentan una mayor tasa de innovación y, por lo tanto, una mayor productividad. Lo anterior implica que países con un marco institucional ineficiente asignan proporcionalmente más recursos hacia sectores menos dinámicos y productivos, generando así un menor crecimiento potencial.

5. Posibles efectos de largo plazo de la crisis actual

Resulta aún difícil prever la magnitud de las consecuencias de largo plazo de la crisis que estamos padeciendo a nivel global. En efecto, existe incertidumbre respecto del nuevo equilibrio de crecimiento que tendría cada país. En particular, cada vez parece más evidente que varios países requerirán reajustar sus patrones de consumo hacia una trayectoria más sostenible. Uno de los países que claramente está en esta situación es Estados Unidos. En este contexto, tomando en cuenta que Estados Unidos sigue siendo el mercado principal de las exportaciones mexicanas, si el crecimiento potencial de ese país disminuye como reflejo del ajuste mencionado, esto conduciría, manteniendo lo demás constante, a una reducción adicional del crecimiento potencial de México.

Profundizando en lo anterior, podrían esperarse dos tipos de ajustes de largo plazo en los Estados Unidos que tendrían repercusiones permanentes sobre el crecimiento potencial de México. En primer término, el consumo privado norteamericano podría reducir no solamente su nivel, como lo ha venido haciendo desde agosto

de 2008, sino también su tasa de crecimiento de largo plazo. Lo anterior obedecería, principalmente, a que en el pasado reciente el consumo de las familias norteamericanas se vio alimentado por una percepción de riqueza de los hogares que estaba fundamentada en incrementos en la valuación de sus activos, tanto financieros como de bienes raíces, que resultaron ser insostenibles. Tras el desplome de los precios de estos activos, la opinión generalizada de los analistas financieros es que, una vez que se toque fondo, la recuperación de los precios se dará a tasas inferiores a las observadas en la última década. Esto último, como consecuencia del necesario proceso de desapalancamiento del sistema financiero y de los cambios en términos de regulación y supervisión del mismo, así como de la pérdida de confianza generalizada de los actores económicos, que tomará tiempo en reestablecerse.

En segundo lugar, el modelo de producción de la industria automotriz norteamericana parecería estarse agotando. Actualmente, la industria automotriz norteamericana intenta reformarse aceleradamente, pero existe un alto nivel de incertidumbre sobre el resultado de esta transformación. En este contexto, la suerte que corran las armadoras estadounidenses claramente impactará al sector automotriz en nuestro país y, con ello, a nuestro sector industrial.

Por último, existen posibles efectos de largo plazo de la crisis actual que no están ligados únicamente a las condiciones prevalecientes en Estados Unidos. Por un lado, las políticas implementadas por algunos países para contrarrestar los efectos negativos de la crisis global no sólo se han concentrado en los ámbitos fiscal y monetario, sino que también se ha observado un resurgimiento de políticas proteccionistas, principalmente en forma de mayores barreras al comercio internacional. Todavía es muy pronto para saber qué tanto se empleará la política comercial y por quiénes, sobre todo cuando los países del G-20 han manifestado su compromiso de no incrementar las barreras al comercio. Sin embargo, es importante destacar que las reglas comerciales sufren de un *sesgo hacia el estatus quo*; es decir, una vez que una política proteccionista es impuesta, es difícil revertirla. Mayores barreras al comercio derivarían en asignaciones de recursos menos eficientes a las actuales y, por lo tanto, en una menor tasa de crecimiento económico a nivel global.

También debe destacarse que la crisis financiera internacional ha contraído drásticamente los flujos internacionales de capital y, más

severamente aun, aquellos destinados a las economías emergentes. Esto implica, en el margen, menores fuentes de financiamiento para actividades productivas e infraestructura. Qué tan persistente será la reversión de los flujos de capital es todavía una incógnita. Esto dependerá de la nueva arquitectura del sistema financiero mundial y de la velocidad del proceso de desapalancamiento arriba mencionado. Un punto a destacar, y que podría aliviar esta restricción en el mediano plazo, son las acciones recientemente anunciadas en el marco de la reunión del G-20 de abril de 2009 de triplicar los recursos financieros del FMI, así como aumentar las capacidades crediticias del Banco Mundial. En este contexto, cabe destacar que en abril de 2009, México recibió la aprobación por parte del Fondo Monetario Internacional de una Línea de Crédito Flexible (LCF) por un monto de alrededor de 47 mil millones de dólares. La LCF, que no está sujeta condicionalidad ex-post, puede ser solicitada únicamente por países con fundamentos económicos sólidos. En el marco de la crisis global actual, la LFC ayudará a proteger a la economía mexicana y a disminuir los riesgos sobre su crecimiento ante la posibilidad que persistan condiciones desfavorables en los mercados internacionales de capital.

Como se ha ilustrado en esta sección, existen riesgos derivados del contexto mundial actual que podrían conducir a que el crecimiento potencial de México se vea afectado. Es en este contexto que se torna aún más urgente tomar medidas que puedan contrarrestar el efecto de largo plazo de la crisis y, más aun, impulsar de manera decidida un mayor crecimiento potencial que el que México ha registrado en las últimas décadas.

6. Líneas de acción

De la discusión llevada a cabo en las secciones anteriores es posible concluir que, en buena medida, el pobre desempeño económico que México ha registrado refleja un marco institucional que propicia un entorno de falta de competencia y que perpetúa una serie de distorsiones que restan flexibilidad a los mercados, causando una ineficiente asignación de recursos y desincentivando la inversión y la utilización de tecnologías más modernas y prácticas de trabajo más eficientes.

En este contexto es claro que, para impulsar el crecimiento, es necesario un cambio profundo en el sistema de incentivos de la

economía, en el cual se sustituyan esquemas que han permitido la extracción de rentas por nuevos esquemas que promuevan la competencia, la flexibilidad en la asignación de recursos y la adopción de tecnologías y prácticas de trabajo modernas y eficientes. Adicionalmente, es especialmente relevante eliminar las distorsiones existentes en diversos mercados en los que los servicios son ofrecidos por medio de redes. A continuación, estos puntos se elaboran con más detalle.

6.1. Política de competencia

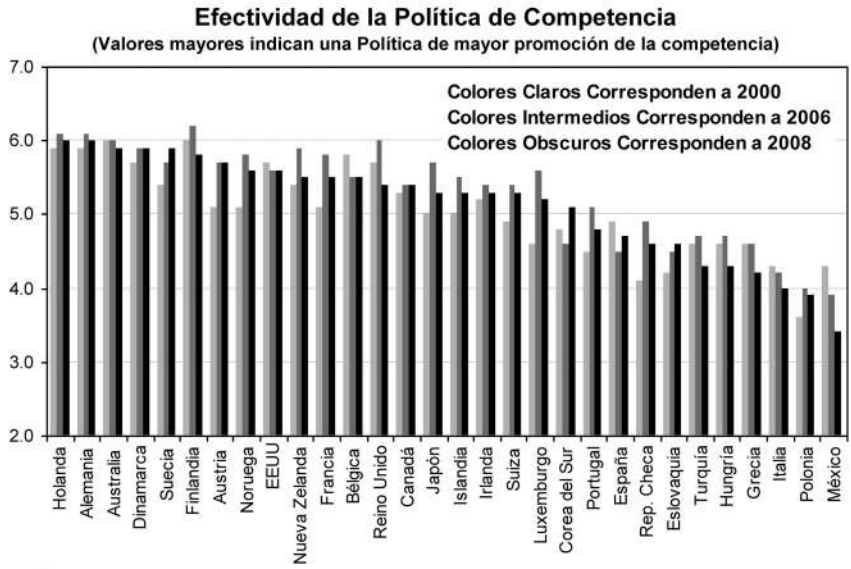
Es claro que uno de los pilares fundamentales sobre los cuales debiera descansar una estrategia integral de crecimiento para la economía es una promoción más activa de la competencia económica. El reto fundamental se centra en evitar que las presiones de los grupos de poder que buscan excepciones o tratos preferenciales influyan en el diseño regulativo del país, así como incrementar los costos que enfrentan los agentes económicos en caso de llevar a cabo prácticas anticompetitivas.

Recientemente, se logró un avance importante en la promoción de la competencia económica en México, a través de la Reforma a la Ley Federal de Competencia Económica de 2006. Esta reforma le otorgó poderes adicionales a la Comisión Federal de Competencia (COFECO), al: i) incrementar el número de prácticas monopólicas tipificadas; ii) otorgarle la posibilidad de llevar a cabo acuerdos de inmunidad con empresas que cooperen con sus investigaciones, y iii) aumentar sus capacidades para obtener información relevante. Adicionalmente, la COFECO está ahora en posibilidad de combatir barreras o gravámenes al comercio interestatal y el Gobierno Federal está obligado a considerar sus opiniones en materia de competencia económica.

No obstante, aún existen áreas clave dentro del ámbito de la competencia económica donde se puede avanzar para fortalecerla más. En efecto, a pesar de la reforma mencionada, según el Foro Económico Mundial, la *Efectividad de la Política de Competencia* en México ha tenido un retroceso importante de 2006 a 2008 (Mia y Lozoya (2008); (Ver Gráfica 5).

En este sentido, es fundamental dotar a la COFECO de mayores y mejores instrumentos legales para que pueda llevar a cabo

Gráfica 5



El Índice de Efectividad de la Política de Competencia (*Effectiveness of Anti-monopoly Policy*) va de 1 a 7 y mide la efectividad de la política de competencia en un país: 1= la política de competencia es laxa y no promueve la competencia de manera efectiva y 7= la política de competencia es efectiva y promueve la competencia.

Fuente: FEM (2000), (2006) y (2008).

sus actividades y resoluciones de una manera más autónoma, expedita y contundente. La COFECO debe ser considerada por todos los agentes económicos como una institución defensora de los derechos de los consumidores y no sólo promotora de la competencia económica. En particular, se considera indispensable tomar acciones en los siguientes rubros:

- Autonomía. Podría ser conveniente que la COFECO no dependa de la Secretaría de Economía, sino que opere de manera autónoma e independiente. Los países con casos exitosos en la aplicación de las leyes de competencia cuentan con agencias de competencia totalmente independientes que reportan directamente al Congreso.

- Competencia y Protección al Consumidor. Idealmente, como se ha visto en otras economías desarrolladas (*e.g.* Australia y Estados Unidos), la COFECO y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) deberían estar conformadas en una única institución, dada la inherente relación que existe entre la competencia y el bienestar del consumidor.

- Recursos. Es necesario dotar de mayores recursos humanos y económicos a la COFECO. Destaca que actualmente la COFECO cuenta con 175 empleados, mientras que su contraparte australiana cuenta con 723 (Comisión Federal de Competencia (2009) y Australian Competition and Consumer Commission (2008)).

- Amparos y Sistema Judicial. La existencia de los amparos ha obstaculizado la aplicación de la ley de competencia. El recurso del amparo ha sido utilizado ampliamente por las empresas investigadas por la COFECO como una herramienta para retrasar las investigaciones y, en la mayoría de los casos, posteriormente evadir las resoluciones. En este contexto, el sistema judicial actual es considerado por varios estudios, como el mayor obstáculo en la aplicación de las leyes de competencia (Ávalos (2006) y OCDE (1999, 2004b y 2006)).

- Sanciones. Si se compara con otros países, México aún se encuentra muy rezagado en este rubro tan fundamental.[7] En este contexto, debe promoverse un incremento en las multas que aplica la COFECO para que tengan el efecto sancionador y disuasivo que se espera de una multa económica. En particular, es necesario establecer como base de las multas a los activos e ingresos por la actividad económica de las empresas, y ya no en términos de salarios mínimos, lo que conduce a multas insignificantes en comparación con los beneficios que agentes con poder monopólico obtienen por sus prácticas. Al respecto, la COFECO ya ha propuesto un esquema más efectivo de multas.[8]

---

[7] Por ejemplo, la multa máxima para prácticas monopólicas absolutas en México equivale a poco más de 75 millones de pesos, cuando en otros países se han impuesto multas por este mismo tipo de prácticas hasta por el equivalente a casi 7 mil millones de pesos (91 veces más que en México). En el caso de prácticas monopólicas relativas, la máxima multa posible en México es de cerca de 46 millones de pesos, cuando en otros países se ha llegado a sancionar este tipo de prácticas con multas hasta por el equivalente a casi 6.7 mil millones de pesos (aproximadamente 147 veces mayor). De hecho, en otros países han existido varios casos en que ejecutivos han ido a prisión al ser encontrados culpables de orquestar deliberadamente prácticas anticompetitivas.

[8] En particular, se ha propuesto modificar el Artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica de modo que: i) para prácticas monopólicas absolutas se debe multar hasta por el equivalente al 15 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales; ii) para prácticas monopólicas relativas o por haber incurrido en alguna concentración, el 9 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales, y iii) en casos de reincidencia, hasta el 20 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales.

- Cultura de Competencia. Finalmente, es necesario promover activamente, por diversos medios, una cultura tanto de pro-competencia como de defensa al consumidor en la sociedad.

6.2. Mercado laboral

Un avance importante en cuanto al mercado laboral mexicano correspondió a la Reforma Integral a la Ley del ISSSTE llevada a cabo en 2007, en la cual el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado pasó de ser un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, utilizándose para ello la creación de cuentas individualizadas. Esta reforma flexibiliza el mercado, al permitir que los trabajadores mantengan los recursos que han ahorrado aun si se cambian de sector de empleo. Otro avance importante es la reciente Alianza para la Calidad Educativa, que podría en el futuro impactar favorablemente tanto en los niveles de formación de capital humano de los trabajadores, como en la calidad de la educación.

No obstante, dada la discusión anterior parece ser especialmente relevante llevar a cabo una reforma integral a la legislación laboral vigente, que otorgue una mayor flexibilidad al mercado laboral.[9] Entre otros objetivos, esta reforma debería enfocarse en lograr:

- Menores tasas de informalidad. Ello redundaría en un mayor aprovechamiento de la fuerza laboral en actividades más productivas, una distribución del ingreso más equitativa y una mayor recaudación fiscal.

- Una mayor cobertura de los principales programas de seguridad y bienestar social.

---

[9] La legislación laboral mexicana se caracteriza por brindar un alto grado de protección en el empleo. Esta legislación tiene como fundamento el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se aplicó en México en el pasado: las empresas tenían un alto poder de mercado, lo que podía incidir negativamente en el bienestar de los trabajadores, sobre todo si dicho poder de mercado permitía a las empresas ejercer poder monopsónico en el mercado de trabajo. En este contexto, la legislación laboral se constituyó como un mecanismo redistributivo que inducía a que parte de las rentas obtenidas por las empresas a partir de las restricciones al comercio y a la competencia fueran apropiadas por los trabajadores. Los importantes cambios que se han producido en la economía mexicana desde esa época y, en particular la apertura comercial, no se han reflejado en modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. En efecto, la Ley Federal del Trabajo no ha sido modificada substancialmente desde su creación en abril de 1971.

- Mejores incentivos para la formación de capital humano y la adopción de nuevas tecnologías.

En este contexto, entre otras, dos líneas de acción especialmente relevantes que habría que evaluar al analizar una reforma laboral que flexibilice al mercado son:

6.2.1. Revisar el esquema actual de seguridad social.

De acuerdo con algunos estudios (*e.g.* Levy (2008) y Banco Interamericano de Desarrollo (2006)), parecería ser conveniente evaluar si todos los beneficios obligatorios asociados a la seguridad social son realmente valuados por los trabajadores de manera congruente con el costo que implican. Adicionalmente, podría ser deseable desvincular los servicios de salud pública del mercado de trabajo. Para esto se podría transitar paulatinamente de un sistema de salud pública financiado con contribuciones sobre los salarios a un sistema financiado con fuentes estables de ingreso (*i.e.* impuestos sobre el consumo o sobre la renta). Así, se evitaría condicionar el acceso a la salud pública al estatus del trabajador (*i.e.* formal o informal), lo que tendería a disminuir incentivos al empleo informal y se lograría mantener una política de salud universal sin crear distorsiones en el mercado laboral mexicano.

6.2.2. Evaluar la viabilidad de sustituir el esquema actual de costos de despido por un seguro de desempleo o un fondo por separaciones.

Esta acción podría incrementar la flexibilidad del mercado, al reducir los costos de movilidad laboral. En este contexto, utilizar la infraestructura del Sistema de Ahorro para el Retiro ya establecida podría facilitar la implementación de este seguro. Un sistema similar se implementó con éxito en Chile en 2002. Al respecto, Acevedo, Eskenazi y Pagés (2006) argumentan que las principales ventajas del nuevo sistema chileno serían que: i) reduce el costo laboral de las empresas, y ii) atenúa el problema de riesgo moral habitual de los seguros de desempleo tradicionales.

Asimismo, los autores afirman que dicho sistema podría implementarse en otros países emergentes que cuenten con un sector financiero relativamente desarrollado, como podría ser el caso de México.

6.3. Sectores proveedores de insumos por medio de redes

Existen vínculos importantes entre los mercados de trabajo y de producto final en sectores proveedores de insumos a través de redes. Las características particulares de estos sectores pueden conducir a que, por medio del poder de negociación de los sindicatos, se generen esquemas de repartición de rentas en detrimento de los precios, la calidad del servicio y, en algunas ocasiones, las finanzas públicas. Blanchard y Giavazzi (2003) desarrollan un modelo teórico de una economía con estas características y destacan la importancia de coordinar las políticas de competencia y de regulación sectorial con las políticas de regulación laboral. En efecto, una regulación efectiva que se traduzca en un aumento en la competencia en el mercado de bienes generaría una reducción en las rentas monopólicas y, en consecuencia, podría disminuir el poder de los sindicatos, facilitándose así los cambios en la regulación laboral. No obstante, como ya se mencionó, las características particulares de estos sectores implican que la promoción de una oferta competitiva de este tipo de insumos enfrenta desafíos importantes. Entre los más importantes, destacan los siguientes:

- Control de la infraestructura de la red. Sin una regulación adecuada, las empresas que controlan la red tienden a integrarse verticalmente con los segmentos de negocio que se encuentran en los nodos de la red. Esto, como estrategia para capturar rentas monopólicas. Actualmente, la tendencia internacional en estos sectores ha sido separar la posesión y la operación de la infraestructura de la red de otros segmentos del sector. Por ejemplo, en algunos países se ha dado el caso de que las empresas que poseen la red de telecomunicaciones arriendan capacidad a terceros. En la industria eléctrica, en algunos países se han creado entidades independientes de otras empresas participantes en el sector para la operación de la red de transmisión.

- Regulación de la interconexión. El bienestar de los usuarios se incrementa si nuevos participantes o diferentes redes existentes en la industria pueden interconectarse. Para fomentar la competencia entre redes, es necesaria la regulación de las prácticas de interconexión, para garantizar acceso no discriminatorio y a precios estandarizados. Este problema ha sido evidente en el país en diversos sectores

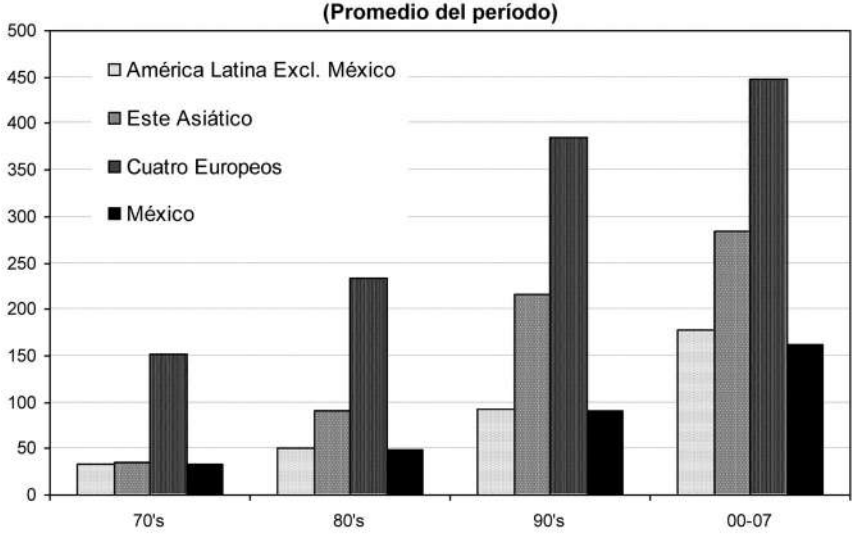
como las telecomunicaciones, el transporte y el sector eléctrico.

Otros problemas más específicos de estas industrias en nuestro país son los siguientes:

- Telecomunicaciones: A pesar de que existen avances en la introducción de competencia en el sector, México sigue comparándose de manera desfavorable respecto a otros países en términos de precios y niveles de penetración de telefonía fija (Gráfica 6) y banda ancha (Gráfica 7). A pesar de que se han impulsado varias iniciativas pro-competitivas en los últimos años, muchas de ellas han tratado de ser obstaculizadas a través de medios legales, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el terreno jurídico para llevar a buen término dichas iniciativas.

Gráfica 6

Líneas de Telefonía Fija por cada 1000 Habitantes
(Promedio del período)

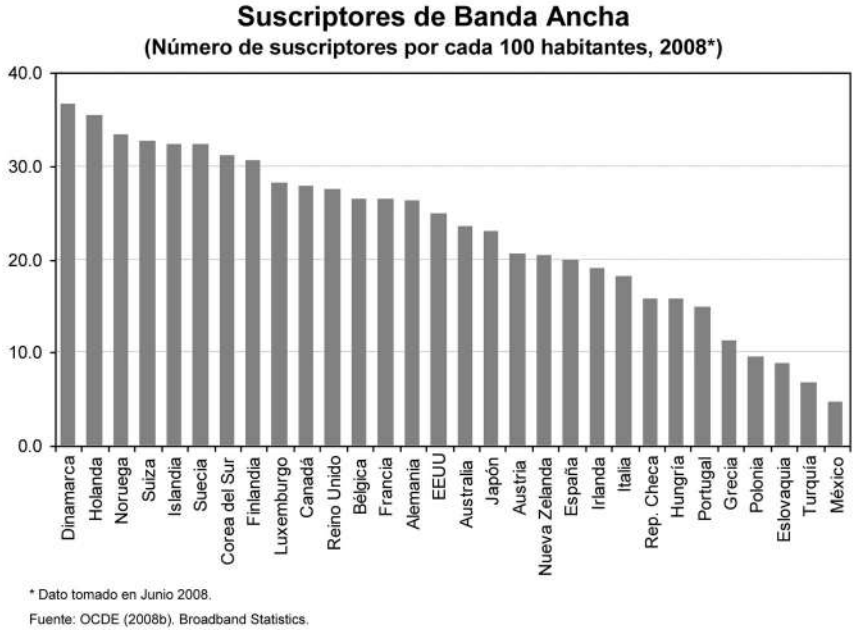


Fuente: Banco Mundial (2006), actualizado con International Telecommunications Union (2009).

- Industria Eléctrica: La situación de nuestro país en términos de infraestructura energética, calidad y precio de la electricidad ha sido desfavorable, si consideramos a los principales competidores de México en el mercado internacional. El reto que enfrenta la industria eléctrica en México es crear mecanismos

que induzcan la reducción de costos y la mejora de la calidad del servicio. Un primer conjunto de medidas a llevar a cabo, dado el marco institucional actual, sería el reordenamiento del sector. Entre ellas se encuentran: i) alinear los incentivos hacia la reducción de costos y mejoramiento de la calidad del servicio, que incluye la contención de las presiones sindicales; ii) crear un órgano independiente para la supervisión del funcionamiento y desempeño de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LyFC); iii) separar la contabilidad de los diferentes segmentos de las empresas públicas; iv) separar la operación de la red eléctrica, y v) reforzar las atribuciones regulatorias de la Comisión Reguladora de Energía. Otro conjunto de medidas deseables podría ser el modificar el marco institucional de tal forma que se permita una mayor participación del sector privado.

Gráfica 7



* Dato tomado en Junio 2008.

Fuente: OCDE (2008b), Broadband Statistics.

- Transportes: Indicadores comparativos internacionales, así como las percepciones de las empresas ubicadas en México, señalan la existencia de serios problemas en el transporte de carga y en su infraestructura, aun en comparación con economías semejantes con las que se compite internacionalmente.

Se podría considerar que el problema común del sector es el déficit de infraestructura, el cual conlleva a problemas de saturación de la infraestructura existente a costos elevados de transporte. Los problemas del sector también incluyen una falta de competencia y una falta de normatividad y de regulación.

- Sistema Bancario: El sistema bancario constituye el principal medio por el cual se acceden a los servicios financieros del país. Es por ello necesario garantizar condiciones de competencia en este sector. Para lograr lo anterior y, de ese modo, que los beneficios del acceso no discriminatorio a la infraestructura de los medios de pago se trasladen a los usuarios, se requiere una mayor regulación que fomente la transparencia y reduzca los costos de traslado que enfrentan los usuarios.

7. Conclusiones

Desde una perspectiva de mediano plazo, la economía de México ha mostrado un crecimiento insuficiente, en comparación con otros países de características similares que han logrado tasas de crecimiento más elevadas. Esto en buena medida refleja un marco institucional que, en términos relativos, tiende a promover actividades de extracción de rentas, en vez de conducir a la búsqueda de actividades que impulsen la creación de valor y el crecimiento económico.

En concreto, el marco institucional actual propicia un entorno de falta de competencia y perpetúa una serie de distorsiones que restan flexibilidad a los mercados, causando una asignación de recursos ineficiente y desincentivando la creación de valor. En particular, las barreras a la competencia y a la eficiente asignación de recursos generan una baja tasa de adopción de nuevas tecnologías e inversión en capital humano y, por lo tanto, un bajo crecimiento.

La urgencia de llevar a cabo las reformas estructurales mencionadas queda evidenciada ante el nuevo contexto internacional adverso que la economía mexicana está enfrentando en la actualidad. En efecto, las medidas propuestas no únicamente permitirían a México adaptarse más rápidamente ante este entorno y, de esta manera, contrarrestar los efectos que la crisis económica mundial actual

podría imponer sobre su desempeño futuro, sino también lograr un renovado impulso a su merecimiento potencial.

Es de fundamental importancia, en este contexto, eliminar las barreras existentes para la entrada a los mercados y la asignación eficiente de recursos. Esto se vería favorecido en la medida que:

- Se promueva una mayor competencia y flexibilidad en los mercados, y

- Se impulse la productividad y asignación eficiente de recursos en sectores estratégicos por sus características de mercado (insumos provistos por medio de redes) o por su relevancia en la producción y comercio del país.

Bibliografía

Acemoglu, D. y Johnson, S. (2005). "Unbundling Institutions". Journal of Political Economy, University of Chicago Press, Vol. 113 (5), pp 949-995, October.

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth" En P. Aghion y N. Durlauf, eds., Handbook of Economic Growth. Elsevier, 2005.

Acevedo, G., Eskenazi, P. y Pagés, C. (2006). "Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemplyed Workers". World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0612, October.

Australian Competition and Consumer Commission (2008). ACCC Annual Report 2007-2008, pp. 119.

Ávalos, M. (2006). Condiciones Generales de Competencia: El Caso de México. CEPAL, México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "Protección Social, Seguridad Social y Oportunidades: ¿Un Conjunto de Incentivos Alineados?".

Banco Mundial (2006). World Development Indicators 2006. World Bank Publications.

Barro, R. y Lee, JW. (2000). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". CID Working Paper, No. 42.

Bergoeing, R., Kehoe P., Kehoe, T. y Soto, R. (2002). "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s". Review of Economic Dynamics 5: 166-205.

Blanchard, O. y Giavazzi, F. (2003). "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 3. August, pp. 879-907.

Botero, J., Djankov, S., La Porta, R. y Lopez-De-Silanes, F. (2004). "The Regulation of Labor". The Quarterly Journal of Economics 119 (4), November, pp. 1339-1382.

Cole, H., Ohanian, L., Riascos, A. y Schmitz Jr., J. (2005). "Latin America in the Rearview Mirror". Journal of Monetary Economics, 52: 69-107.

Comisión Federal de Competencia (2009). ¿Quiénes somos?
http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2670&Itemid=369

Congressional Budget Office (2008). The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2018.

Conway, P., Janod, V. y Nicoletti, G. (2005). "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003", OECD Economics Department Working Papers, No. 419, OECD Publishing.

Feldmann, H. (2008). "The Unemployment Effects of Labor Regulation around the World". Journal of Comparative Economics. Elsevier.

Fondo Monetario Internacional (2008). World Economic Outlook Database. IMF, E.U.A.

Foro Económico Mundial (2000). The Global Competitiveness Report 2000. Oxford University Press.

Foro Económico Mundial. (2006). The Global Competitiveness Report 2006-2007. World Economic Forum.

Foro Económico Mundial (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008. World Economic Forum.

Foro Económico Mundial (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum.

Heckman, J. y Pagés, C. (2000). "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". Documento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, No. 430. August.

Heckman, J., y Pagés, C. (2004). "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean". The University of Chicago Press, the National Bureau of Economic Research.

Heston, A., Summers, R. y Aten, B. (2006). Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.

International Telecommunications Union (2009). World Telecommunication/ICT Indicators Database 2008.

Levchenko, A. (2004). "Institutional quality and International Trade". IMF Working Paper WP/04/1321, International Monetary Fund.

Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution.

Mia, I. y Lozoya, E. (2008). Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008. World Economic Forum.

Nunn, N. (2007). "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade". Quarterly Journal of Economics. MIT Press, May.

OCDE (1999). Regulatory Reform in Mexico. París.

OCDE (2001). Knowledge and skills for life: first results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. OECD Publishing.

OCDE (2004). Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003. OECD Publishing.

OCDE (2004b). Políticas y Ley de Competencia Económica en México. París.

OCDE (2006). Mexico: Competition Law and Policy in 2005. París.

OCDE (2007). PISA 2006 Volume 2: Data OECD Publishing.

OCDE (2007b). Communications Outlook 2007. OECD Publishing.

OCDE (2008). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD Publishing.

OCDE (2008b). Broadband Statistics. Directorate for Science, Technology and Industry, June, 2008.

Parente, S. y Prescott, E. (2002). Barriers to Riches. MIT Press.

Shy, O. (2001). The Economics of Network Industries. Cambridge University Press, 2001.

Revista de Administración Pública

INAP

La reparación del sistema financiero internacional: Un trabajo en ciernes

Jorge A. Chávez Presa*

Introducción

El objetivo de este documento es reseñar el contexto de la presente crisis financiera. En particular busca familiarizar al lector con el fondo de los principales temas relacionados con las reformas requeridas por el sistema financiero internacional a fin de alcanzar una nueva estabilidad. Dada la amplitud y complejidad de la materia se pretende exponer sólo algunos de los elementos que influirán en la forma de regular y supervisar a las entidades financieras en un contexto global.

Para ello este artículo nos presenta algunos antecedes relativos a la naturaleza de los mercados financieros, y un brevísimo repaso de crisis financieras anteriores. En el apartado siguiente se aborda la crisis actual. En la tercera sección se comenta sobre las medidas de

* Es Vocal de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Es integrante del Comité de Estabilidad Financiera como representante del IPAB. Anteriormente dirigió la Consultoría Instituciones y Tecnología Gubernamentales S.C. En el Gobierno Federal se ha desempeñado como Diputado Federal en la LVIII Legislatura en el Congreso de la Unión, donde presidió la Comisión de Hacienda e integró las Comisiones de Relaciones Exteriores, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Adicionalmente fungió como Subsecretario de la Secretaría de Energía; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal, Director General de Política Presupuestal, Director de Deuda Pública y Director de Planeación Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Banco Mexicano SOMEX fungió como Director de Planeación Estratégica. También ocupó el cargo de Vicepresidente del Comité de Administración Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el ámbito académico impartió cátedra en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cuenta con varias publicaciones sobre las finanzas públicas en México. Es autor del libro *Para recobrar la confianza en el gobierno,* publicado por el Fondo de Cultura Económica. El autor agradece a Iván Rodríguez Jiménez su apoyo en la investigación de este artículo. Este artículo sólo manifiesta los puntos de vista del autor.

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

política económica adoptadas para hacer frente a la crisis y mitigar sus efectos. En la cuarta sección se enuncian las recomendaciones que se derivan del G-20. En la quinta sección se exponen los aspectos que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha considerado reformar del sistema financiero internacional. Finalmente, se ponen a consideración algunas conclusiones preliminares.

I. Antecedentes

La actual crisis financiera internacional ha obligado a recordar que la confianza es el activo intangible más importante para el funcionamiento de un sistema financiero, sea global, nacional o local. La confianza es uno de los principales ingredientes requeridos en la estabilidad de las entidades financieras; sin ésta es prácticamente imposible pensar que la tarea de intermediar los flujos de ahorro de terceros para canalizarlos a otros agentes económicos pueda darse.

Como se ha expuesto ampliamente en la teoría económica, la intermediación financiera otorga diversas ventajas a una economía frente a otra basada en el trueque y que ahorra en especie, o que dispone de un sector financiero que sólo se limita a ofrecer el sistema de pagos. La evolución de los sistemas financieros va reflejándose en la medida que permite que el ahorro, por un lado, vaya captándose en una variedad de instrumentos financieros que varían de acuerdo al plazo, el rendimiento y el riesgo, y por el otro, que el ahorro vaya creando un mercado de fondos para ser prestados a una amplia gama de tomadores de crédito que van desde quien busca empatar y suavizar sus perfiles de consumo con los de ingreso, hasta de quienes tienen proyectos que requieren capital y que por lo tanto están dispuestos a compartir las utilidades o pérdidas de los proyectos emprendidos.

Así, desde una perspectiva teórica se busca que el sector financiero contribuya a una mejor asignación de recursos y a una mejor dispersión de los riesgos.

Dada la naturaleza implícita de una actividad que capta el ahorro de terceros y los presta, con el respaldo muy pequeño de capital del accionista que conforma a un intermediario financiero, los sistemas y mercados financieros han requerido de la construcción de toda una infraestructura institucional para generar confianza sustentada

en el respeto a los derechos de propiedad, la coacción del marco jurídico y la disponibilidad de información detallada, oportuna y relevante, por citar entre los más importantes.

Es la confianza la que permite a los inversionistas aportar su capital o ahorro, bajo el entendido que accederá y recuperará los rendimientos tanto de capital como de utilidades o pérdidas de la actividad en que se emplearon sus recursos. Sin embargo, la confianza no es un resultado espontáneo, sino de un fenómeno muy complejo que requiere cuando menos de acceso a información financiera relevante con la apertura necesaria, que se considera fiable para la toma de decisiones.

También son la reputación y la credibilidad que las autoridades encargadas de la regulación y la supervisión van ganándose al lograr que las entidades financieras alcancen parámetros medibles. La confianza es el elemento esencial para iniciar el círculo virtuoso de las actividades económicas para generar crecimiento y desarrollo en los países.

El optimismo que se generó en los mercados financieros debido a un periodo prolongado de crecimiento económico con poca volatilidad y bajas tasas de interés permitieron al sistema financiero desarrollar nuevas estructuras y crear nuevos instrumentos financieros que parecían en un principio ofrecer altos rendimientos con riesgos controlados. Sin embargo, la experiencia reciente ha mostrado que estos instrumentos contenían un mayor riesgo del que se utilizaba para colocarlos en el público ahorrador.

En el caso de esta crisis financiera y económica por la que atraviesa la economía global, caracterizada por la sincronía de las recesiones de una gran mayoría de economías nacionales, se observa que se han combinado los tres tipos de crisis que conducen a una recesión. Uno, las que tienen su origen en una drástica disminución en el otorgamiento del crédito; dos, las que se derivan por fuertes caídas en las bolsas de valores, y tres, las que resultan por fuertes contracciones en los precios de los activos como los del mercado inmobiliario [véanse los dos artículos de Claessens, Kose and Terrones donde miden la relación entre un conjunto de variables macroeconómicas y financieras alrededor de los ciclos de negocios y financieros de 21 países de la OCDE durante el período de 1960-2007].

Una vez que se rompe el círculo virtuoso la gran pregunta es ¿cómo se restablece la confianza en los mercados, en los instrumentos financieros, en las metodologías de valuación de riesgos, en la información que revelan las instituciones financieras, en las autoridades de regulación y supervisión financieras?

El común denominador de las crisis financieras se encuentra en los excesos y en las omisiones en los que incurren los participantes de estos mercados. En este caso han sido las autoridades encargadas de la regulación y supervisión, los intermediarios financieros, los inversionistas y los organismos financieros multilaterales. Un ejemplo de una crisis por omisión se presentó entre 1918-1919 cuando el Congreso de Estados Unidos declinó la participación de ese país en la constitución de la nueva institución global conocida como la Liga de las Naciones, lo cual contribuyó a una parálisis relativa del comercio mundial y a relaciones financieras inestables entre los países culminando, desafortunadamente, en una gran depresión económica [Boughton, James M.].

Otro ejemplo de crisis, pero en esta ocasión por exceso, se manifestó en los sesenta cuando Estados Unidos decidió financiar la guerra con Vietnam a través de una política monetaria expansiva, que ocasionó un aumento en su inflación y que orilló a países como Francia e Inglaterra a solicitar la conversión de sus dólares en oro a $35 dólares por onza. Sin embargo, esta tasa de conversión dólar-oro ya no correspondía a la realidad, al negarse los países a ajustar sus monedas a un nuevo tipo de cambio se derrumbó en 1971 el Acuerdo Bretton Woods [Mishkin, Frederick S.].

En México, en la década de los setenta, se vivió una crisis económica debido a los intentos de beneficiar a un mayor número de personas a través de un mayor gasto público, que ocasionaron un fuerte aumento en el gasto gubernamental financiado a través de deuda pública. El gobierno durante esa década y principios de los ochenta mantuvo la política de gastar más de lo que obtenía por concepto de ingresos, financiando este déficit con los ingresos futuros derivados de los descubrimientos de yacimientos petroleros y confiando en que el precio internacional del petróleo se mantuviera alto, lo cual no se cumplió.

La crisis financiera de 1994-1995 en México se caracterizó por una expansión excesiva en el otorgamiento de crédito al sector privado

después de la privatización de los bancos, así como a un exceso en la concentración de riesgos, al colocar deuda pública de corto plazo indizada a dólares (Tesobonos) en un contexto de tipo de cambio semifijo, lo cual ocasionó una fuerte pérdida de reservas y con ello el inicio de una de las peores crisis de su historia.

II. La crisis actual

A partir de 2007, un segmento importante del sistema financiero internacional cayó en una crisis intensa. El detonador fue un incremento en los Estados Unidos en los índices de morosidad de los créditos hipotecarios de menor calidad, conocidos como subprime [Reporte sobre el Sistema Financiero 2008, Banco de México], lo cual impactó a las actividades productivas y el empleo de las economías desarrolladas, así como de las economías emergentes.

La actual crisis no solo impactó dramáticamente las bolsas de valores del mundo, sino que desapareció toda una industria que por muchos años fue ícono de Wall Street. La banca de inversión como tal en Estados Unidos hoy es historia.

Esta crisis se explica por la combinación de una serie excepcional de eventos y factores que se han sucedido, uno tras otro, que dio lugar a excesos y abusos, que se hicieron evidentes cuando reventó la burbuja especulativa en el mercado inmobiliario, lo que dio inicio al incumplimiento de obligaciones financieras. También cabe mencionar que la sincronía y alcances de la crisis global son resultado de los elevados niveles de apalancamiento que tuvieron los ahora extintos bancos de inversión, en un mercado financiero paralelo sin regulación y supervisión. De haberse conocido que estos elevados volúmenes de crédito se dieron sin el respaldo del capital correspondiente, posiblemente el efecto habría sido sustancialmente menor. De igual manera, no se valoró adecuadamente cómo los *crédito default swaps (CDS)*, los *asset backed securities* y *mortgage backed securities* facilitaban ese apalancamiento. Más aún, y de cómo se vinculó este sistema financiero paralelo a través de aseguradoras y agencias calificadoras.

El periodo prolongado estable con tasas bajas de interés de largo plazo en los mercados financieros internacionales, dio el aliciente a tomar mayores riesgos en la búsqueda de mayores rendimientos que compensaran a los inversionistas. Asimismo, el alza en los precios

que empezó a registrarse en el mercado inmobiliario de Estados Unidos, en particular el de casas habitación, contribuyó a alimentar un apetito incontenible de financiamiento para satisfacer a tres tipos de clientes: (i) a especuladores que se hacían de inmuebles para revenderlos en el futuro cercano con altas ganancias; (ii) a personas sin historial de crédito o con reputación de malos pagadores, operaciones que concretaban con tasas de interés muy bajas y enganches mínimos para hacerse de una casa, y (iii) quienes se vieron animados para adquirir una segunda hipoteca respaldada por la apreciación del inmueble que poseen para apalancar un nivel más alto de consumo.

Al generalizarse la incertidumbre, los mercados financieros internacionales vivieron una extrema confusión, agitación y conmoción que llevaron a la desconfianza generalizada de los bancos comerciales, bancos de inversión e intermediarios financieros al grado de no prestarse entre ellos. Con ello frenaron el flujo crediticio del sistema. El temor de no poder recuperar estos préstamos interbancarios se desató, dadas las pérdidas que empezaron a reconocerse por las operaciones con vehículos especiales de inversión, de derivados y de toda la gama de instrumentos estructurados, por lo que bajo estas circunstancias sólo podrían sobrevivir los bancos que tuvieran liquidez, y los que encontraran nuevos socios que aportaran capital fresco para hacer frente a las cuantiosas pérdidas que les devolviera también capacidad crediticia.

La inconsistencia de las autoridades financieras de Estados Unidos de haber rescatado a algunos participantes importantes, incluso a una aseguradora, y no hacerlo con un banco de inversión como Lehman Brothers, convirtió al 15 de septiembre de 2008 en el parte aguas de la crisis financiera y económica que vive la economía global. Con este evento se incrementó la percepción de riesgo global, y aumentó la incertidumbre respecto de la calidad de algunos activos en poder de las instituciones financieras, con lo cual se afectó el costo del crédito interbancario y la liquidez en los mercados financieros [Banco de México, Informe Anual 2008].

El contagio se esparció con gran velocidad. Esto se reflejó en el deterioro de la producción y el empleo. Los mecanismos de transmisión, a través de los mercados financieros y el comercio internacional, sorprendieron por lo rápido del contagio del daño,

cuando en un principio las autoridades financieras de Estados Unidos consideraban que el problema estaba encapsulado en el mercado de vivienda y las hipotecas de alto riesgo, lo que se ha denominado como *subprime*. No obstante, dentro de los mercados financieros fueron descubriéndose el efecto de los llamados activos tóxicos, que supuestamente estaban blindados por la manera de estructurarlos. El efecto del mal uso con el que fueron valuados los riesgos reales de instrumentos derivados, tanto en el sistema financiero de Estados Unidos como en los de las principales economías de Europa, multiplicó exponencialmente las pérdidas.

Ahora que la economía global se encuentra en la parte baja del ciclo económico, que no se sabe con exactitud cuánto tiempo durará, se reconoce que la crisis ha tenido una gran cobertura geográfica. Dada la rápida e intensa intervención de los bancos centrales, bajando sus tasas de interés de fondeo, y las medidas de apoyo fiscal adoptadas por los gobiernos; podría considerarse que la caída libre se ha detenido y que la crisis esté próxima a tocar fondo.

La sincronía con que se ha dado la caída de la actividad económica, impide que alguna economía en el mundo se ufane de no haber sido afectada por el derrumbe del sistema financiero de Estados Unidos y de bajas importantes en Reino Unido, Alemania y Francia. Es la primera crisis global en la que la economía más importante del orbe ha arrastrado al resto del mundo cerca del precipicio, lo que obliga a repensar el sistema financiero internacional para que una situación similar no vuelva a suceder.

III. Ajustes en el mercado financiero mundial

Para detener la caída libre de los mercados financieros los bancos centrales se han tenido que emplear a fondo agotando el uso de su instrumento tradicional de política monetaria, que es la tasa de interés, la cual hoy en Estados Unidos es muy cercana a cero, y que el resto de los bancos centrales en el mundo la han disminuido, de acuerdo al espacio que el control de la inflación les ha permitido.

Ahora muchos se han vuelto keynesianos, precisamente porque en situaciones similares se observa que la política monetaria pierde su capacidad para estimular la demanda agregada. Aquí lo que se ha esperado de la política monetaria es más su contribución a salvaguardar los sistemas de pago y a restablecer la confianza en

las economías nacionales. Para ello los bancos centrales han puesto en práctica operaciones heterodoxas justificadas por la emergencia, en particular para recuperar la liquidez y rehacer los vínculos de confianza requeridos para restablecer la operación normal de los mercados de crédito interbancario y de papel comercial, entre estas operaciones se encuentra la recompra a instituciones privadas de valores gubernamentales, emitidos por el Tesoro, y la compra directa de acciones de las instituciones con problemas, lo anterior con el objetivo de fortalecer sus balances financieros.

Otras medidas heterodoxas de emergencia que se han registrado, pero que pueden clasificarse como parte de la política fiscal, son la nacionalización de bancos como en el caso de Northern Rock en Reino Unido, o la nacionalización temporal de facto en Estados Unidos de las entidades hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac, y las aportaciones de capital a los principales bancos comerciales. Esta medida en particular obedece más a una lógica financiera que a una de índole ideológica.

No hay agente económico que posea estados financieros con la capacidad para acomodar de un solo golpe los grandes quebrantos de este tipo de entidades financieras, más que el gobierno, que cuenta con el respaldo de la carga tributaria de un país para suavizar el costo a lo largo del tiempo. Esto se ha efectuado con la emisión de deuda pública. Desde luego, las economías que más margen tienen son las que poseen una reputación e historia probada en la recaudación; una carga tributaria elevada, y un cociente bajo de deuda pública a producto interno bruto. También las autoridades fiscales han permitido, en algunos casos, la disminución de algunos impuestos como medida paliativa para no permitir caídas abruptas en los patrones de consumo. Sin embargo, las deudas que se adquieren hoy tendrán que pagarse en el futuro inmediato. Esto conduce a pensar que en el futuro también se adoptarán medidas para aumentar la recaudación y reducir el gasto que permitan elevar el ahorro público, y con ello aumentar el ahorro interno del país en cuestión.

IV. La organización para adoptar medidas coordinadas: G-20 y sus recomendaciones

Las dimensiones de esta crisis han obligado a repensar al sistema financiero internacional y a proponer medidas estructurales que le

devuelvan estabilidad al crecimiento económico mundial, reduzcan los desequilibrios entre países con elevados superávit en cuenta corriente y los de elevados déficit, y la recuperación del comercio internacional.

En este sentido la formación del grupo de las veinte economías principales del mundo (G-20) responde al objetivo de coordinar los esfuerzos globales para alcanzar la estabilidad del sistema financiero internacional. Entre las preguntas que se han formulado sobresalen: ¿Cómo restablecer la confianza de los agentes económicos? ¿Cómo regular y supervisar en una economía global a los bancos y operaciones transfronterizos? ¿Cómo fortalecer la transparencia del sistema financiero internacional? ¿Cómo fortalecer la cooperación internacional? ¿Cómo fomentar la integridad de los mercados financieros?

Los grupos de trabajo del G-20 emitieron veinticinco recomendaciones para dar respuesta a las preguntas antes expuestas, las cuales se agrupan en catorce temas generales: 1) aproximación global del sistema para realizar una regulación financiera; 2) alcances de la regulación; 3) supervisión a las agencias de calificación crediticia; 4) grupos privados de capitales; 5) transparencia en la evaluación de los regímenes de regulación; 6) *prociclicidad*; 7) capital; 8) liquidez; 9) infraestructura para derivados; 10) esquemas de remuneraciones; 11) administración de riesgos; 12) transparencia; 13) coacción de las regulaciones, y 14) asistencia técnica y construcción de capacidades en los mercados emergentes.

Los mercados financieros se han globalizado, pero las autoridades de regulación y supervisión se quedaron atrás. Sólo tienen capacidad para monitorear los problemas de manera local o regional. Los desafíos son inmensos. Entre éstos destacan: la tarea de los organismos internacionales y las autoridades financieras para adecuar las normativas vigentes que permitan supervisar de manea efectiva a las entidades financieras y que permitan la identificación más eficiente de riesgos sistémicos.

Después de que sean identificadas las limitaciones en la regulación, se requerirá revisarlas periódicamente a fin de realinearlas a los cambios constantes que sufren los mercados financieros y al desarrollo de nuevos instrumentos y productos financieros. En este aspecto destaca la importancia que tiene la normalización de la regulación aplicable

a las entidades financieras transfronterizas, a fin de evitar posibles arbitrajes por diferencias normativas entre países. También se ha vuelto indispensable la mejoría de las metodologías para calcular mejor los riesgos locales, regionales y globales. Asimismo, se ha hecho necesario desarrollar mejores canales de comunicación y de cooperación entre los organismos internacionales y las autoridades financieras locales, con el objeto de ofrecer alternativas globales a los problemas financieros que emerjan.

Para ello, se contempla fortalecer a los organismos internacionales que se originaron con el Acuerdo Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Ello implica ampliar una mayor participación de los países emergentes. Dado el papel y confianza que un momento tuvieron, se tiene en mente buscar mecanismos para supervisar a las agencias de calificación crediticia con el objetivo de identificar posibles conflictos de interés, evitarlos y así asegurar la transparencia y calidad del proceso de calificación. Se tiene considerado promover la creación y acumulación de capital en las entidades financieras en tiempos de expansión económica para utilizarla en tiempos de estrés (evitar la *prociclicidad*).

En virtud de que los incentivos de los empleados no estuvieron alineados con los intereses de largo plazo de las empresas financieras se buscarán mecanismos que permitan ajustar los sistemas de remuneraciones de las instituciones financieras (véase G-20 Working Group on Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency. Final Report, March, 2009 para analizar con mayor detalle las recomendaciones que están siendo consideradas).

V. Temas de discusión para alcanzar la estabilidad financiera mundial: la agenda propuesta por el FMI

Como se expuso al inicio de este trabajo, una de las causas de la crisis fue el optimismo que se generó en los mercados. Este lapso de tiempo de bonanza no se aprovechó para desarrollar mecanismos de control, a través de una regulación financiera que evitara la concentración de riesgos en los diversos sectores financieros y el crecimiento de incentivos perversos, que se generó con el auge de la innovación financiera de principios de este siglo. Las autoridades financieras locales e internacionales no se percataron de los riesgos sistémicos en los sistemas financieros. Tampoco previeron

que los problemas originados en el sector inmobiliario de Estados Unidos tuvieran la penetración que hoy vivimos a nivel mundial. Una vez detonada la crisis, se evidenció la fragmentación del sistema de vigilancia y supervisión de las autoridades financieras y la incapacidad de detectar las interrelaciones y vulnerabilidades de los diversos sectores financieros.

El Fondo Monetario Internacional, con un enfoque de prevención, ha analizado la crisis financiera internacional a través de tres dimensiones: regulación financiera, política macroeconómica y la arquitectura global[1] del sistema financiero internacional para alcanzar la estabilidad financiera. A continuación se comenta sobre estos puntos.

Regulación financiera

El alcance de la regulación y supervisión financiera debe ser ampliado para asegurar que todos los riesgos contenidos en las actividades económicas sean cubiertos y conocidos por las autoridades correspondientes. Las instituciones que sean detectadas con el potencial de generar un riesgo sistémico deberían tener la obligación de revelar información a los reguladores, con el objeto de encontrar esquemas que permitan mitigar el riesgo de contagio a otras instituciones y, en su caso, a la economía productiva del país origen y de otros países. Todas las instituciones que se consideren sistémicas deben estar bajo supervisión prudencial que permita: la vigilancia de los niveles de capitalización, liquidez, la intervención temprana por parte de las autoridades y, en su caso, de una salida ordenada de la institución del mercado.

Los procesos de regulación y supervisión deben ser perfeccionados para evitar cualquier tipo de arbitraje por parte de las instituciones, el enfoque de la regulación no debería basarse por tipo de institución, sino por los riesgos intrínsecos de las actividades que generan. Se deben desarrollar mejores esquemas de supervisión macro-prudencial, que permitan analizar los problemas que podrían presentarse en todo sistema financiero y no sólo examinar por separado cada uno de los sectores que componen al mismo.

---

[1] El Fondo Monetario Internacional se refiere a este término como los mecanismos oficiales que faciliten la estabilidad financiera y que suavicen los flujos de bienes, servicios y capitales entre países.

Asimismo, se deben promover mercados robustos en donde sean claras las disposiciones y los registros contables de las actividades económicas que se realizan.

El fortalecimiento de la regulación y supervisión debe facilitar el desarrollo de los diferentes sectores de la economía, fortalecer la disciplina de mercado y la transparencia de sus procesos a través del reconocimiento del origen, localización y acotamiento de sus riesgos.

Una de las recomendaciones que se han originado con esta crisis, es la de modificar los mandatos de las instituciones y organismos públicos que conforman el sector de supervisión de los gobiernos, para que consideren como un objetivo claro la estabilidad del sistema financiero.

El gran reto global se presenta en el desarrollo de mecanismos eficaces para reunir a las autoridades financieras nacionales e internacionales, que permitan evaluar conjuntamente los riesgos sistémicos en el sistema financiero mundial y, en su caso, que faciliten la coordinación de las políticas de respuesta de los países para mitigar los problemas que se generen en las economías de los mismos.

Por otro lado, deben mejorarse los estándares internacionales de capital y liquidez, y debe fomentarse la acumulación de reservas de capital adicionales, así como de provisiones en tiempos de bonanza de manera que el capital pueda absorber las pérdidas correspondientes y pueda ser utilizado en tiempos difíciles. Estas adecuaciones de liquidez y capital deberán ser coordinados a través de los organismos internacionales, para garantizar un marco internacional común. Además, este marco deberá ser revisado periódicamente, validado internacionalmente y hecho público [IMF, February 2006].

Política macroeconómica

Durante el periodo prolongado de optimismo y bajas tasas de interés, así como de aumento en el precio de los activos de las instituciones y especialmente los relativos a la vivienda, los bancos centrales del mundo se enfocaron en la estabilidad de los niveles de precios de sus economías, el viejo mal económico de finales del siglo XX, y

en el análisis de la actividad económica agregada, subestimando la concentración de riesgos sistémicos en el sistema financiero. Además, los bancos centrales sobrestimaron el efecto de una disminución de las tasas de interés en la economía, en caso de que terminara el auge de los precios de los activos. Las autoridades de regulación y supervisión confiaron en los mecanismos de control contenidos en las normativas vigentes de ese momento.

Hoy es claro que los organismos internacionales, los bancos centrales y las autoridades financieras deben analizar y supervisar los movimientos de los precios de los activos, los esquemas de otorgamiento de crédito, el apalancamiento de las instituciones y, muy específicamente, la concentración de los riesgos sistémicos. Una enseñanza de esta crisis es que, en tiempos de bonanza, los déficits gubernamentales deben reducirse para que los países tengan un mayor margen de maniobra en época de crisis.

Otro factor importante que se tiene que considerar a nivel mundial es el actual desequilibrio que se presenta en el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos, y el correspondiente superávit en cuenta corriente en países de Asia, particularmente en China, debido a que este hecho podría afectar el sentido de los grandes flujos de capital, moviéndose de Estados Unidos a Asia, afectando el tipo de cambio del dólar. Precisamente estos grandes flujos de capital hacia la primera potencia económica del mundo permitieron bajas tasas de interés, ocasionando una búsqueda por mayores rendimientos en las inversiones a través de activos más riesgosos.

Se deben analizar los mecanismos y esquemas que permitan corregir a tiempo los grandes desequilibrios que se presentan en las cuentas corrientes de Estados Unidos y de China, para encontrar aquellas políticas económicas que permitan un eficiente crecimiento y distribución del ahorro y la inversión del mundo, considerando en todo momento la generación de medidas prudenciales que permitan reducir los riesgos sistémicos inherentes a los grandes flujos de capital [IMF, February 2006].

Arquitectura global del sistema financiero internacional

Un factor esencial en la supervisión del sistema financiero debe ser la identificación y divulgación de aquellos elementos del sistema que concentren riesgos, lo anterior con el objeto de desarrollar

una respuesta concreta para cada tipo de riesgo que llegara a materializarse en la economía real de cualquier país del mundo, por lo que es importante que los riesgos se muestren en los estados financieros de las instituciones. En pocas palabras, cada riesgo debe tener nombre y apellido y su respectiva acción de alerta temprana así como, en su caso, su procedimiento de resolución.

Los organismos internacionales y las autoridades financieras deberán recopilar información sobre las áreas en donde converjan las prácticas de regulación y supervisión, las normas de contabilidad, auditoría, y el seguro de depósito. Asimismo, deberán garantizar que las medidas temporales que se tomen para restablecer la estabilidad financiera y la confianza tengan un mínimo de distorsiones en la economía real y se desarrollen en tiempo y forma.

El gran reto político a nivel internacional es generar las condiciones necesarias para coordinar los esfuerzos de los organismos internacionales, que permitan supervisar eficientemente la estabilidad financiera mundial. Uno de los documentos más importantes que se debe elaborar es el relativo al código de conducta entre naciones, con el objetivo de facilitar la resolución de instituciones transfronterizas, otro documento realmente complejo y de gran importancia será aquél en el que se establezca la metodología de evaluación de riesgos de las instituciones transfronterizas por supervisores que podrían llegar a tener diversas nacionalidades, y en el cual se asienten las medidas correctivas necesarias y se distribuyan las cargas fiscales entre los países involucrados.

Los órganos normativos internacionales deberán velar para que los responsables de formular políticas de regulación y supervisión sean conscientes y capaces de responder rápidamente a la evolución e innovación de los productos y mercados financieros. Sin duda alguna las autoridades deberán vigilar cambios sustanciales en los precios de los activos y sus consecuencias para el sistema financiero y la economía real [IMF, February 2006].

Algunas conclusiones preliminares

Conceptualizar, aterrizar y lograr las reformas del sistema financiero internacional representan tareas titánicas. No sólo por el consenso internacional requerido, sino porque implican trabajos a varios niveles: en los organismos financieros internacionales; en

la regulación nacional de las entidades financieras en un contexto de operación global, y llenar vacíos de regulación y supervisión, en particular para operaciones transfronterizas, que caracterizarán a los intermediarios financieros que operan a escala global.

La dificultad también estriba en encontrar soluciones que reduzcan los elevados déficit en cuenta corriente, como los que tuvieron hasta antes de la crisis Estados Unidos, Reino Unido y España. Esto es que estas economías satisfacieron sus necesidades de falta de ahorro con el resto del mundo, a través del ahorro de las economías asiáticas y Alemania, que se han caracterizado por modelos de crecimiento impulsados por la exportación. Sin embargo, la acumulación de estos equilibrios se pudo mientras contaban, por el otro lado, de una demanda del consumidor de última instancia: los Estados Unidos. En el fondo, estos desequilibrios debieron haberse corregido a través del tipo de cambio; sin embargo, esto no ocurrió así.

La reparación del sistema financiero no se logrará de forma inmediata, ya que depende en gran medida de:

- Los tiempos en que los principales países del mundo, a través de su representación en los organismos internacionales, definan con exactitud qué es lo que se quiere;

- De un gran esfuerzo político de los países para mejorar los canales de comunicación y coordinación para identificar y resolver los problemas financieros que se presenten;

- De los tiempos de planeación y ejecución de las medidas que resulten de la coordinación de los organismos internacionales, que permitan mejorar la regulación y supervisión de los mercados financieros;

- Del desarrollo de nuevos esquemas que permitan identificar a tiempo la acumulación de riesgos sistémicos en el sistema financiero internacional, y

- De la normalización internacional de la información contable de las entidades financieras, que permita un mejor análisis de las alternativas de negocio.

La presente crisis representa la oportunidad para actualizar los rezagos normativos y de supervisión en las entidades financieras que no pudieron hacerle frente a las innovaciones financieras en la globalización. Sin duda esta crisis financiera pone al descubierto la necesidad de mejorar la coordinación de los organismos internacionales y las autoridades financieras locales y regionales. De no hacerlo, la economía global caerá recurrentemente en este tipo de crisis provocadas por las inconsistencias de los incentivos que presentan los agentes económicos que actúan en los sistemas financieros.

Bibliografía

Banco de México. *Informe Anua*l 2008, abril 2009.

Banco de México. *Reporte sobre el Sistema Financiero*, mayo 2008.

Bernstein, Peter L. *A Primer on Money, Banking, and Gold.* John Wiley & Sons, Inc., 2008.

Boughton, James M. *A New Bretton Woods? Finance and Development*. FMI, Vol. 46, No. 1, March 2009.

Calomiris, Charles W. *Financial Innovation, Regulation, and Reform*. Cato Journal, Vol. 29, No. 1, Winter 2009.

Claessens S., Kose, M.A. y Terrones, M.E. *When Crisis Collide.* Finance and Development. IMF, Vol. 45, No. 4, December 2008.

Claessens S., Kose, M.A. y Terrones, M.E. *What Happens During Recessions, Crunches and Busts?* IMF Working Paper, December 2008.

El-Erian, Mohamed A. *A Crisis to Remember. The case for modernizing the multilateral framework.* Finance and Development. IMF, Vol. 45, No. 4, December 2008.

El-Erian, Mohamed A. *When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*. McGraw-Hill, 2008.

Ferguson, Niall. *History Lesson for Economists in Thrall to Keynes.* Financial Times, May 29, 2009.

G-20 Working Group on *Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency. Final Report*, March 2009.

International Monetary Fund. *Lessons of the Crisis. Prepared by the Research, Monetary and Capital Markets, and Strategy, Policy, and Review Departments*, February 6, 2009.

International Monetary Fund. *Initial Lessons of the Crisis for the*

Global Architecture and the IMF. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department, February 18, 2009.

Kindleberger, Charles P. *The World in Depression*, 1929-1939. University of California Press, 1986.

Kindleberger, Charles P. y Aliber Robert. *Maniacs, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises.* John Wiley & Sons, Inc., 2005.

Mishkin, Frederick S. The Economics of Money, Banking, and Financial Markets. Addison Wesley, 2001.

Shiller, Robert J. *The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about It.* Princeton University Press, 2008.

Revista de Administración Pública

INAP

La crisis mundial en México: Una mirada hacia adelante

Raúl Martínez Almazán*

Introducción

La expresión el *"México de la desesperanza"* busca envolver en una frase todos los problemas del país.

El crimen y la crisis financiera, económica y sanitaria parecen ser la culminación del drama mexicano.

Sin embargo, cabría preguntar si México está en la oportunidad histórica de enfrentar los grandes problemas nacionales con reformas estructurales viables a partir de la construcción de consensos y acuerdos entre los diferentes actores de la sociedad.

La simple identificación de los problemas nacionales sería una buena forma de comenzar a resolverlos:

- La reforma financiera, por ejemplo, ayudaría a definir los factores fundamentales en la recuperación del crecimiento económico.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (1969). Diputado Electo a la LVII Legislatura Federal (1997-2000) Diputado Electo a la LI Legislatura del Estado de México, (1991-1993). Integrante de diversas Delegaciones parlamentarias a Estados Unidos, Chile, Francia. Coordinador General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México. Director del Programa de Desarrollo Urbano "Santa Fe". Miembro Fundador del Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM (1973) Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública. Ha sido Director del Centro de Estudios Municipales del INAP, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM y UNAM. Autor de los libros *La Vivienda Campesina*, *El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional*, y *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México*, y coautor de *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano* (2000 y 2006). Mención Honorífica en el Premio INAP (1980).

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- Sector financiero global pero subordinado a controles y regulaciones del Estado mexicano.

- La definición del papel del Estado en la fase recesiva del ciclo económico que vive el país.

- Bancos comprometidos con México para apoyarlo por la vía del crédito en su recuperación económica, comenzando por disminuir las tasas de interés en las tarjetas de crédito.

- La reforma de la administración pública y de la transparencia para avanzar en la modernización del gobierno y la eficiencia, condicionantes del éxito de las políticas gubernamentales.

- La reforma hacendaria para fortalecer las finanzas públicas supone el cambio de las políticas fiscales y la reducción del déficit.

- La reforma de los servicios sanitarios para disminuir el impacto económico y social de las pandemias.

- La reforma de la educación para democratizar la vida sindical, superar el bajo desempeño de los estudiantes y profesores, elevar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, asegurar a todos el acceso a la enseñanza gratuita y laica.

- Un cambio en la política económica para que México pueda crecer a un mínimo de 5.0% del PIB y generar los empleos que demanda la población, mientras tanto urge la necesidad de un plan nacional *"anti-crisis"* bien estructurado y programado que permita la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad.

Sin capacidad del gobierno, sin liderazgos, sin educación y sin salud México continuará a la zaga del mundo.

El crimen representa un alto costo económico y social, su complejidad y dimensiones obliga a fortalecer la cooperación internacional.

Somos un país territorialmente grande que en el 2009 representa 107 millones de habitantes, lejos de los 6 millones de habitantes que México contaba en 1824 y de los 8 millones que fuera la

población en la hora extraordinaria de la Constitución de 1857 y de los 15 millones de mexicanos de 1917 cuando los constituyentes de Querétaro diseñaron desde la memoria constitucional de un país libre y soberano, la empresa extraordinaria de imaginar un país nuevo en el marco del derecho.

Es inviable el cambio en México si se espera que surja del poder central.

La obra reformadora no podrá ser la simple redefinición de las políticas públicas en la perspectiva del poder central sino a partir de la voluntad nacional orientada a dar respuesta a las necesidades de los estados y municipios, fundada en el equilibrio de las partes y la división de poderes.

Una Nación fuerte en un mundo global y en crisis requiere de una organización que represente la fortaleza de los estados y los municipios.

Recuperar todas las energías nacionales, democratizar, legitimar las estructuras básicas como tarea insoslayable de la Administración Pública de México donde los funcionarios deberán ser los primeros ciudadanos en asumir las responsabilidades de su tiempo.

Cuando hablamos de coherencia, cuando esgrimimos la urgencia de las leyes, la legalidad electoral, la necesidad de una creciente participación ciudadana en realidad estamos hablando del Estado de Derecho como fundamento de la movilización de la Nación, del equilibrio de las partes y de la división de poderes, de la oportunidad de que México y el Estado mexicano realicen una inserción válida en el siglo XXI.

Sin embargo, la oportunidad de México de acceder al nivel de los países desarrollados no podrá cumplirse a partir del viejo centralismo, ni podrá construirse desde la desigualdad y la pobreza.

I. Contexto Mundial

Después de la Segunda Guerra Mundial la adopción de estrategias de crecimiento económico llevaron a unos países a unirse entre sí y mejorar sus estándares de vida y a otros aumentar la brecha de pobreza que los separa de los primeros.

Algunos países pobres, como Singapur, lograron pasar al nivel de ingreso de los países ricos y otros, como Argentina, cayeron al nivel de los países pobres, pero en general todos han experimentado períodos de crecimiento económico y crisis económicas.

Sin embargo, hoy el mundo está viviendo las consecuencias de la liberación excesiva del mercado y la ausencia del Estado en el sistema financiero y económico. Estamos en presencia de una crisis mundial con costos financieros, económicos y sociales catastróficos y sin una idea en cuanto a su magnitud y duración.

El balance registra quiebras hipotecarias y financieras, intervenciones del Estado, nacionalizaciones bancarias, descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro de la economía global real que han llevado a la recesión a las economías del mundo.

Los pronósticos de crecimiento económico mundial van de *cero* a no más del 1.0% del PIB durante el 2009, con excepción de China que bajará su crecimiento al 6% del PIB, el país mejor librado respecto del resto.

Diversas opiniones señalan que la magnitud de la crisis global será mayor que en los años de la *Gran Depresión* y que será necesario que el Estado continúe rescatando a los bancos porque el sector privado no podrá hacerlo.

En Estados Unidos el crédito como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) era de 160% en 1929 y creció hasta 260% en 1932 y 1933, como resultado de la deflación y la caída de la actividad económica.

Comparativamente en 2008 el crédito se situó en 360% de PNB y en los próximos años aumentará hasta 500% del PNB resultando un creciente riesgo de deflación y depresión, como sucedió en los 30's.

La debacle económica actual pone a prueba la tesis de que el libre mercado regulado es la única forma de mercado eficaz con *reglas y controles* y por un Estado que garantice la distribución de la riqueza sin crear desbalances estructurales como estamos viendo hoy.

La situación del sistema bancario mundial es caótica y parece haber una pérdida de esperanza, no hay demasiadas opciones

para restaurar la confianza, el crédito y el crecimiento económico por ello los países analizan las mejores alternativas para enfrentar la crisis y el alcance de la intervención del Estado.

En Estados Unidos una nueva regulación y supervisión financiera es vista con buenos ojos, aunque la *estatización* del sistema bancario tiene una resistencia feroz. Control absoluto de los *Hedge Funds,*[1] de los negocios hipotecarios, hasta la estricta prohibición a los bancos de meterse en negocios excesivamente riesgosos.

En el mundo, los bancos se enriquecían, especulando con instrumentos financieros "innovadores" que no ofrecían claridad sobre el riesgo del sistema que estaban creando. Esta temeridad aparentemente fue exacerbada por la garantía del "demasiado grande para quebrar", lo que implica que el precio a pagar por una mala inversión será pasado a los contribuyentes para salvaguardar el sistema económico, razón por la cual, los gobiernos estarán forzados a limitar la libertad que las instituciones financieras disfrutaron en el pasado.

En Estados Unidos, el gobierno del Presidente Barack Obama ha señalado que no va tolerar semejantes *"negocios especulativos"* y al parecer se está en el umbral de *"reglas del juego más severas".*

Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo y los bancos centrales orientan sus esfuerzos en implantar *nuevas regulaciones* al sistema financiero mundial, altamente entrelazado con la economía real, se pretende contrarrestar el colapso del crédito recapitalizando el sistema bancario, manteniendo en el *"banco malo"* los *activos tóxicos o no líquidos* y conservando el capital en el *"banco bueno".*

II. El Caso de México

La historia de las crisis en México de 1982, 1987 y 1994 parece darle a los mexicanos una perspectiva particular a la situación actual. Por un lado, existe cierta dificultad para entender del todo la magnitud internacional de la crisis actual, esto debido a la falta de los efectos "usuales" de las crisis económicas del pasado. Los mexicanos no han

---

[1] Hedge Funds: También llamado fondo de cobertura. Fondo especializado en la inversión de tipo especulativa. Utiliza estrategias de inversión de alto riesgo, como derivados, arbitraje, ventas en corto, etc.

visto las quiebras masivas de bancos, o las brutas nacionalizaciones de empresas privadas, o los préstamos de emergencia liderados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Incluso el débil peso de antes a probado ser muy resistente a las presiones económicas actuales y recientemente ha recuperado mucho del valor que perdió a finales del 2008. Por otro lado, los efectos en la economía no han sido tan fuertes como en crisis del pasado, aunque sí han sido muy dañinos, haciendo evidente el peligro de la dependencia excesiva a la economía de EU y a los precios del petróleo. México continúa mostrando debilidad y un mercado interno limitado, pero cuenta con instituciones más fuertes y una muy mejorada estabilidad contra fluctuaciones bruscas del mercado.

Crecimiento económico. Mientras que en mayo de 2008 diversos analistas pronosticaron para México un crecimiento económico en alrededor de 2.1% del PIB, ocho meses después, en enero del 2009, las estimaciones de crecimiento anual eran de *cero* del PIB y en abril un nuevo ajuste a su proyección económica lo ubicó en un rango anual de -2.8% y un incremento en el déficit fiscal de 2.1%.

La caída de las exportaciones, el declive de la actividad industrial y de la industria manufacturera, la declinación de las remesas familiares, el desplome de los ingresos por turismo, la caída en el precio del petróleo, la disminución de los flujos de inversión extranjera directa, y una menor disponibilidad del crédito, aunado al impacto de la crisis sanitaria, indican que la contracción de la economía será de -8.0% del PIB superior a la crisis de 1994-1995 obligando al gobierno a frenar el gasto público. De hecho, el Gobierno Federal anunció un recorte en el gasto corriente de 85 mil millones de pesos.

La crisis internacional *"ha puesto en evidencia las carencias y debilidades"* de la economía mexicana, *"arrastrada hacia una de las recesiones más profundas de los últimos 15 años"*, que será peor incluso que la que padezca EEUU, afirmó la firma estadounidense Moody's.[2]

¿Qué determina el crecimiento económico de un país? Crecimiento económico significa, mejorar estándares de vida, comprar bienes

[2] Fuente: Precio-Petróleo.es Petróleo México 28-05-2009.

de consumo, alimentación, educación, salud, pero también poder e influencia política y social.

El crecimiento económico se atribuye, entre otros, a factores tales como la capacidad exportadora de un país, su mayor o menor diversificación en el mercado mundial, a sus recursos naturales, petróleo, gas, productos agropecuarios y pesqueros, infraestructura, pero también a factores cualitativos como son organización, innovación, eficiencia, calidad, motivación y disciplina.

La falta de empleo, educación y salud son problemas sociales pero también problemas económicos; igualmente, corrupción, crimen, drogadicción, alcoholismo y rompimiento familiar son problemas sociales, pero también económicos, que en términos de *competitividad global* ponen a unos países en desventaja respecto de otros.

México en el siglo XX no fue capaz de acceder al nivel de los países desarrollados y experimentó varias crisis económicas y financieras.

Durante el Foro Económico Mundial en Davos, el ex presidente Ernesto Zedillo señaló que *"el rescate del sistema bancario de México al valor neto actual de 1995 supuso 20% del Producto Interno Bruto (PIB) superior al coste calculado para el paquete de rescate financiero de Estados Unidos*". "*Decir a la gente que vas a gastar todo eso en rescatar a los bancos no es fácil, para nada y además porque en México había mucha pobreza", "No sólo tuvimos que hacer eso, sino además decir a la gente que tenía que ser más austera porque tuvimos que reducir el gasto social".*[3]

Al final de la primera década del siglo XXI el balance de México continuará siendo negativo.

Migración mexicana hacia Estados Unidos

La economía mexicana sin capacidad para generar empleos y la dinámica poblacional continuará expulsando a la gente hacia los Estados Unidos a pesar de su recesión.

---

[3] Periódico El Universal, Jueves 30 de abril de 2009 p. B1.

La crisis mundial obligará a los gobiernos a revisar la política migratoria frente a un flujo neto anual de México hacia Estados Unidos, donde el 26.8 millones de residentes son de origen mexicano, de los cuales, 17 millones son nacidos en ese país y 8 millones son ilegales.

México y Estados Unidos no podrán seguir difiriendo el problema de la migración a partir de una vieja agenda de trabajo que incluye visas temporales de trabajo, visas por trabajo realizado y la repatriación, ésta última inviable.

Ambos países necesitan de un *canal legal* que dé respuesta a la migración mexicana lo que estimularía la inversión en los Estados Unidos, mejoraría las condiciones laborales, habría un mejor control del movimiento de trabajadores y perdería su atractivo el tráfico de seres humanos.

El migrante factor de cambio

La nueva generación de origen mexicano, nacidos o no en los Estados Unidos, son jóvenes con menos de 40 años y creciente participación femenina, con mayor escolaridad, líderes sociales, funcionarios públicos, legisladores, jueces, empresarios y comerciantes, constituyen hoy un factor de cambio entre el *"México de la añoranza"*, en donde ya no tienen un espacio y el *"México de la desesperanza"* que determinó su salida, su expulsión.

Este sector de la población se ha vuelto cada vez más importante no sólo para los Estados Unidos sino para México también. Las remesas de dinero que estas personas envían a sus familiares son ahora una parte importante del PIB de México y durante el sexenio de Fox fue la única razón por la que los niveles de pobreza mejoraron marginalmente.

El *"México de la desesperanza"*

México como otros países en el mundo, incluyendo Gran Bretaña y España, realmente le dieron una oportunidad a la economía socialista. El sistema de economía centralizada e intervencionista prevaleció casi todo el siglo XX, durante algunas décadas los altos precios del petróleo daban la ilusión de un eficiente y exitoso sistema. El milagro terminó abruptamente

al final de la presidencia de José López Portillo con el último acto socialista de un gobierno mexicano, la nacionalización del sistema bancario y la implementación del control de cambios.

A partir de ese momento, y siguiendo la tendencia de otros países latinoamericanos, principalmente Chile, México ha terminado poco a poco con la presencia dominante del Estado en la economía a través de un proceso de privatización y el fortalecimiento de la economía de libre mercado.

Sin embargo, a pesar de este giro en 180 grados en el enfoque económico, México no ha sido capaz de lograr el crecimiento económico para aumentar su nivel de ingresos o para generar los empleos que su población demanda.

Ahora bien, se dijo que México debería transitar por un sistema de economía centralizada e intervencionista y así lo hizo, después se dijo que México debería poner fin a la economía cerrada, a la expansión del aparato estatal en la economía, sustituirlo por una mayor participación del sector privado e implantar un modelo económico liberal con una creciente apertura y así lo hizo. Nos hace preguntarnos qué tal vez, México del sistema de partido único, tenía más similitudes con China que con Chile. México puso fin a la presencia dominante del Estado en la economía a través de un proceso de privatizaciones y fortaleció la economía de libre mercado exportador.

Con Estado intervencionista o libre mercado, México no logró un crecimiento económico que le permitiera, ya no acceder al nivel de las principales economías del mundo sino, al menos, generar los empleos que demandaba su población.

Una drástica caída en el precio del petróleo obliga al gobierno a recurrir a préstamos financieros de emergencia, por el contrario un aumento en el precio del petróleo genera recursos financieros extraordinarios que sirven para financiar gasto superfluo y corrupción.

En contraste, el gasto en educación, salud y asistencia social ha caído de 8.4% a menos de 6.4% del PIB, los salarios reales y el ingreso per cápita se han reducido abruptamente.

La participación del 10% de la población más rica aumentó de 32.8% del PIB en 1984 a 38.0% del PIB en 1989 y a más del 45.0% del PIB en 2005, profundizando la desigualdad. La clase media se *"ajusta el cinturón"* y los pobres se hunden en una mayor miseria.

III. El "cambio" en México

Adicionalmente más democracia no se ha traducido en menos corrupción o en un gobierno más efectivo; al contrario parece que el Estado mexicano se ha debilitado con problemas mayores, los carteles de la droga permeando todos los niveles de gobierno y los partidos políticos preocupados por ganancias políticas a corto plazo siempre pensando en la próxima elección olvidando el costo político y las decisiones de largo plazo requeridas para el beneficio del país.

El gasto en las campañas políticas y la promoción de la democracia se ha multiplicado exponencialmente en los últimos años cuando el gasto social en educación y salud ha caído de 8.4% a menos del 6.4% del PNB en cinco años, asimismo los salarios reales y el ingreso per cápita se redujeron drásticamente.

Esta falta de estructura para una reforma política con gobiernos débiles, incapaces de llegar a un consenso político, ha dejado a México, sin cambios significativos en más de una década. México aun depende de los logros de las pasadas administraciones: el NAFTA, el sistema de pensiones y un Banco Central independiente, entre otros, como pilares fundamentales para el crecimiento, sin embargo es limitada su ventaja económica frente a otros países, a pesar del petróleo, su ubicación geográfica y su poco calificada no tan barata mano de obra.

La crisis mundial es un recordatorio para México de la pérdida de tiempo para promover un verdadero cambio y fomentar el crecimiento. La dependencia de los Estados Unidos es reflejo de la falta de relaciones económicas con otros países desarrollados y la carencia de una diversificación del comercio. El gobierno no ha logrado promover una verdadera reforma energética para poner freno a la permanente disminución de la producción de petróleo. Al mismo tiempo la competencia de otras economías está creciendo, muchas fábricas que antiguamente estaban ubicadas en México, actualmente tienen su sede en la China

continental, y el gobierno mexicano no otorga estímulos fiscales para mantener dichas fuentes de trabajo.

Brasil, Argentina, Chile y Perú comparativamente con México tienen mercados más diversificados y relaciones de comercio más amplias, por lo que no sufrirán un *"impacto tan fuerte"* por la crisis mundial.

En resumen el panorama político de México y la estructura política provee un apoyo limitado para mejorar el marco económico que se requiere para promover el crecimiento.

Un informe reciente de las Naciones Unidas (ONU) señala que México representa un fracaso en términos de decisiones de política general que se ha traducido en inmovilidad económica y social.[4]

México necesita evitar, por un lado, los extremos de demagogia y autoritarismo y la sofocante intervención estatal y, por la otra, la liberación excesiva del mercado y la desregulación extrema que conduciría inevitablemente a mayor corrupción.

IV. México. Una mirada hacia adelante

La solución de la crisis económica ha sido testigo de los esfuerzos aislados del Gobierno de México que carece de objetivos comunes y de un claro liderazgo. Esto subraya la necesidad de un plan nacional del gobierno con políticas claras en áreas tales como: estímulos fiscales, infraestructura, política monetaria y empleo. También hay que destacar la necesidad de una reforma regulatoria del sistema financiero que ayude a limitar las crisis financieras futuras. Entre las acciones que el Gobierno Federal podría implementar tenemos:

- Los estímulos fiscales, los recortes en los costos de los energéticos, inversión en infraestructura carretera y petrolera, y aun las estrategias para extender la cobertura en salud y otorgar trabajos temporales a desempleados en la perspectiva de un plan nacional.

- Un programa nacional para dar certidumbre a los mercados respecto del papel del Estado frente a la crisis, la defensa de

[4] Informe Anual de la Organización de las Naciones Unidas, 2009.

empresas, la participación accionaria del Estado en empresas, la no intervención del Estado en el manejo y administración de las empresas, hasta la necesidad de nacionalizar y en qué casos empresas y bancos.

- La reactivación del crédito, el papel de los bancos en materia crediticia y la respuesta oportuna a las necesidades crediticias del sector productivo que mantienen sus plantas laborales.

- Definir el papel de los gobiernos estatales y municipales para garantizar el estímulo de las economías locales.

La duración de la crisis y su impacto en México dependerá de la capacidad financiera y del liderazgo del gobierno para salvaguardar los diferentes factores económicos, financieros y sociales en el corto plazo.

La crisis ofrece la oportunidad de acelerar reformas en los ámbitos financieros, bancario, de energía así como una revisión de las relaciones intergubernamentales. La opinión pública, presionada por la parte económica, puede forzar a la oposición a ceder en negociaciones políticas eliminando los obstáculos y alineando intereses.

También se tiene la oportunidad de que las instituciones financieras otorguen más crédito con condiciones más favorables. La banca en México, casi en su totalidad es propiedad de instituciones bancarias extranjeras. Estas instituciones ahora dependen más de las operaciones de sus empresas en México, que están más sanas y mejor estructuradas, además de ser más rentables que en otros países. Un ejemplo es BBVA Bancomer, con una participación de mercado del 27%, la empresa esta apalancando su presencia dominante en el mercado en el mediano plazo. En el ambiente económico actual la empresa logró el Retorno Sobre Capital ROC más alto del país, casi 2.0x mayor al promedio del sistema, esto gracias en su mayor parte a costos bajos de fondeo.

La amarga experiencia internacional aconseja a los bancos en México ser prudentes. Sin embargo hay señales de que los bancos están sobre compensando, la razón crédito contra PIB esta en 29%, 54% menos que los niveles de 1994. El crédito de la banca comercial se ha reducido de 40% del PIB en 1994 a tan solo 12.5%

hoy. Aunque ha aumentado 50% desde los mínimos de 2004, existe oportunidad de crecimiento en el mediano plazo. La industria tiene una naturaleza de oligopolio con siete bancos dominantes con una participación del 88% del mercado, por lo que tarde o temprano, los jugadores menores buscaran ganar participación de mercado a través de políticas de crédito más agresivas.[5]

A partir de un plan nacional, de recuperar la confianza en el gobierno, así como en el sistema financiero y bancario. Definir el papel de los gobiernos estatales y municipales, del capital privado y de la sociedad en el marco de un plan nacional.

Un plan nacional permitiría movilizar recursos, incrementar capacidades e inventivas, alentar una administración pública eficaz en la que todos participen; a mayor participación, mejor solución de los problemas.

El presente exige el óptimo aprovechamiento de los recursos, hacer más con menos, edificar solamente aquellas obras que satisfagan las necesidades de la población y evitar obras de lujo.

México sin un plan nacional, sin acuerdos, sin concertación, sin corresponsabilidad, la crisis y sus nocivos efectos se prologará por mucho más tiempo.

La pregunta es no sólo si existe la voluntad política, sino si existe la capacidad financiera y administrativa para enfrentar la crisis y reanudar un crecimiento sostenido de la economía a mediano plazo, enfatizando políticas e incentivos que lleven a aumentos de competitividad y productividad, además de asegurar las políticas macroeconómicas, fiscal y monetaria?

Oportunidad para la Reforma Educativa

La educación en México a lo largo de su historia presenta lo mismo avances que retrocesos, sin embargo el propósito no es hacer su balance sino destacar algunos aspectos de la misma que lleven a la reflexión y a una reforma de gran visión, al considerar el actual nivel educativo un obstáculo para el desarrollo del país.

---

[5] Fuente: Banco de México.

El texto constitucional de 1917 incorpora y enriquece la tesis liberal de la educación, plena libertad de enseñanza y enseñanza laica.

La solución al problema histórico de las relaciones Estado-Iglesia se basaba fundamentalmente en la separación Estado-Iglesia, en la secularización de la sociedad civil para convertirla en una sociedad libre; en la consignación de la libertad espiritual fundamental del hombre, que es la de conciencia.

La solución afirmaba la supremacía estatal y establecía regulaciones en lo relativo a efectos sociales del culto religioso y a impedir la acción política del clero.

Las reformas a la Constitución del 28 de enero de 1992 terminan con todo lo anterior para permitir en la norma suprema lo que en la vida cotidiana se daba, la acción política del clero, que las iglesias pudiera tener bienes, tener escuelas e impartir educación religiosa.

Si bien el Estado no hacia cumplir lo que mandaba la Constitución, tampoco la Iglesia lo observaba.

Los tres fundamentos del Liberalismo y de la Constitución de 1917 llegaron a su fin:

- La separación de la Iglesia-Estado.
- La libertad de creencias.
- El laicismo entendido como la independencia del hombre, de la sociedad y del Estado frente a toda influencia eclesiástica o religiosa.

Ahora bien, pensemos, al igual que Jaime Torres Bodet, cual es el tipo de mexicano que debemos preparar en un mundo global y en crisis[6].

Debe ser el producto de una educación que estimule la diversidad de las facultades del hombre, capaz de desarrollar la democracia,

[6] Torres Bodet, Jaime, *et al.,* México 50 años de revolución, 1ª Ed., FCE, México, 1963, XXXII + (p. 379), 502 pp.

asegurar la libertad y el ejercicio de sus derechos basados en la *norma* que hace digna la convivencia social.

Un mexicano que valore en toda su extensión su patrimonio, que no tolere la injusticia y ejerza la democracia para definir su destino.

Los avances son innegables, con la cruzada nacional en contra del analfabetismo y la integración nacional con José Vasconcelos, los esfuerzos por lograr la cobertura nacional de la instrucción educativa con Torres Bodet.

La experiencia de esos años en materia educativa permitió consolidar la República, fortalecer identidad y unidad con una lengua común y una historia propia.

Se dispuso el establecimiento de escuelas especiales para los indígenas con el propósito de que fueran incorporados a la cultura nacional.

La lucha extraordinaria de muchos años en contra de la centralización de la educación rindió sus frutos, sin afirmar que la descentralización educativa sea un proceso acabado, estudiantes y maestros continúan formándose en las grandes ciudades, nacidos en provincia emigran para estudiar y graduados no regresan a sus lugares de origen.

Si consideramos que en 1940 eran seis las universidades en la provincia y dieciocho en 1961, se comprenderá mejor el nivel de cobertura universitaria que en la provincia se ha alcanzado a la fecha.

La influencia de las escuelas técnicas ha sido también significativa, lo mismo en la administración pública, la industria y el desarrollo económico en general.

Sin embargo, la realidad nacional muestra que la población del país es pobre y su nivel educativo ínfimo, el gobierno debe encarar esta realidad porque solamente con mayor cobertura y calidad se logrará el aumento del nivel educativo y el desarrollo económico.

Pero el gasto educativo respecto del PIB en 15 años apenas aumento de 6.2% en 1994 a 6.5% en 2009.

El gasto por estudiante es bajo y su nivel educativo está por abajo del desempeño de los estudiantes en las pruebas internacionales estandarizadas.

Según el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE, dedicado a medir los conocimientos científicos, el desempeño de los estudiantes mexicanos *se ubicó en el último lugar.*

Los salarios de los maestros, 1.5 millones de maestros sindicalizados, están por encima de la media de la OCDE pero su rendimiento sigue siendo muy bajo. Cada vez más, el país necesita maestros bien preparados y entregados a su profesión.

Son muchos y diversos los problemas de la educación, sin embargo, una reforma integral del sistema educativo requiere de un liderazgo nacional, de una política pragmática para superar los obstáculos y sortear los riesgos políticos que conlleva. Una clara fuente de conflicto es el sindicato de maestros del SNTE, que reúne a 1,5 millones de maestros, lo que les da un fuerte apalancamiento a sus dirigentes y desde luego poder político, sin duda, el SNTE es uno de los participantes clave para lograr la reforma de la educación en México.

Oportunidad para la Reforma Administrativa Tributaria

El impacto de la crisis mundial en las finanzas públicas plantea a los gobiernos diversos desafíos:

- Garantizar ingresos tributarios suficientes en una etapa de recesión económica y desempleo.
- Avanzar en un sistema tributario más justo y progresivo.
- Acreditar una estructura fiscal altamente competitiva que fomente la inversión con perfiles de riesgo aceptable e incentivos laborales adecuados.
- Avanzar en un sistema tributario más sencillo, eficiente y menos oneroso.
- Avanzar en una reforma administrativa que asegure el éxito de las políticas fiscales.

En México la recaudación tributaria alcanza 10.3% del PIB (0.3% se refiere a impuestos a la importación), lo que implica que el financiamiento actual del sector público del orden de los 23 puntos porcentuales del PIB, es subsanado con 8.3% de recursos provenientes del petróleo, 2.6% de ingresos propios de paraestatales (excluyendo a PEMEX); 1.4% de contribuciones a la seguridad social, y el resto 0.4% con otros derechos y conceptos.

Características del Sistema Tributario

- Una carga fiscal muy baja del 12.9% contra el 32.3% como promedio de los países de la OCDE.
- Una dependencia fiscal muy alta del 40% del petróleo.
- Un cumplimiento fiscal bajo.
- Un sector informal creciente.
- Una merma de recaudación, igual a la mitad de la base tributaria.
- Un padrón federal con menos de 20% de la fuerza laboral.
- Auditorias con baja cobertura y resultados.
- Nivel muy alto de deudas tributarias.
- Recursos humanos con bajo nivel profesional.
- Propuesta de Reforma Administrativa Tributaria.

Objetivos Generales

- Atenuar el impacto de la crisis en las finanzas públicas.
- Asegurar el éxito de las políticas fiscales *"anticrisis"* a partir de la eficacia de la administración tributaria.
- El desarrollo de un sistema tributario generador de igualdad, certidumbre y facilidades al contribuyente.

- La implantación de las mejores prácticas recaudatorias en la perspectiva global y los impactos tecnológicos.

- La reducción de la evasión y la elusión fiscales.

Objetivos Específicos

- Mejorar la eficiencia recaudatoria a través de una organización adecuada de las atribuciones, procesos y sistemas recaudatorios.

- Mejorar la coordinación institucional y la coordinación fiscal con los gobiernos estatales y municipales utilizando las más modernas y mejores prácticas administrativas y tecnológicas.

La apertura de México cambió las necesidades de control y coordinación de la recaudación ligada al sector externo, lo que ha implicado modificaciones relevantes en los flujos comerciales, las tarifas externas y el control aduanero; la compatibilidad de esquemas fiscales compensatorios con otros países y en especial de aquellos ligados a sectores específicos, como el sector de maquiladoras; el control de paraísos fiscales, y los nuevos programas relacionados con la inteligencia financiera.

La eficiencia recaudatoria va condicionada por la recesión económica y los cambios asociados al sector externo; también dependerá del diseño de la política tributaria. En este sentido la tendencia de los tributos en México señala un constante avance por la simplificación de esta política: el IETU, la eliminación del Impuesto al Activo, las iniciativas por la homologación del IVA, la eliminación de concurrencias impositivas y la descentralización recaudatoria de impuestos federales a los estados. La simplificación de la política tributaria, fortalece el esquema de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

Están pendientes decisiones trascendentales, como son la eliminación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) o la revisión y categorización de derechos.

Por su parte, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México presenta una base muy limitada y está subutilizado, en contraste con otros países con tasas nominales más bajas y una mayor recaudación.

Los gravámenes a la propiedad raíz, entre otros, el Impuesto Predial y los Derechos de Agua presentan bajos niveles de recaudación que continuarán debilitándose por los efectos de la crisis.

Los gobiernos municipales, por su parte, podrían implementar sus propios programas de reforma administrativa tributaria que les permita disminuir el impacto de una menor recaudación predial y de derechos de agua potable, a través de un mayor control y una mayor eficiencia recaudatoria.

Los cambios en el federalismo fiscal propiciarán nuevas formas de colaboración, un federalismo basado en el fortalecimiento de capacidades recaudatorias con incentivos ex profeso para ello y avances en la descentralización impositiva, con nuevos esquemas de colaboración que fortalecerán las tareas de fiscalización de los órganos locales, esto implicará nuevas formas, procedimientos, estímulos y recompensas para la colaboración con las entidades federativas.

Elementos para un Programa de Reforma Administrativa Tributaria

La reforma a la administración tributaria en México debe partir de la relación de la organización en el contexto de la política tributaria.

Sus objetivos son la modernización del sistema tributario, el incremento de la recaudación y la atención a las necesidades del contribuyente; disminuir los índices de corrupción, la complejidad administrativa, instaurando una cultura de transparencia y ética en la prestación del servicio.

Lo anterior supone la reorganización del sistema tributario, la modernización tecnológica y emprender un amplio programa de fortalecimiento institucional y profesionalización del servicio público.

Elementos de la reforma son la atención al usuario, el grado de descentralización y las formas y normas jurídicas para llevarlo a cabo, la coordinación interinstitucional y la revisión de la coordinación fiscal.

La reforma implica una revisión de las instituciones, definiendo un nuevo órgano que opere como recaudador con funciones

delimitadas y un grado de autonomía. Esta nueva institución permitirá la organización de la administración, separando las funciones especializadas.

La reforma implica una revisión orgánica de las instituciones, comenzando por definir como operará el nuevo órgano recaudador con funciones delimitadas, habrá que explorar el grado de autonomía del órgano recaudador y sus funciones adicionales. Es decir, se requiere ordenar la administración tributaria separando los grandes procesos, política tributaria, sistema aduanero, recaudación, fiscalización, contencioso administrativo, defensa del contribuyente, orientación y cultura del contribuyente.

Son también elementos importantes de la reforma el fortalecimiento de la fiscalización y los convenios de colaboración Federación-Estados para acciones conjuntas de fiscalización, incluyendo la definición sobre el control de los distintos tipos de contribuyentes.

La autoridad puede descentralizar determinadas actividades de atención al contribuyente, tanto regional como de procedimiento. En este sentido las nuevas herramientas informáticas pueden ayudar a crear un sistema de seguimiento a solicitudes y trámites, aún en poblaciones geográficamente alejadas.

Otro elemento fundamental lo constituyen el sistema aduanero, las acciones de conciliación de procedimientos, la compensación impositiva entre sectores y los tratados internacionales contra el lavado de dinero.

El nuevo órgano requiere redefinirse en sus atribuciones, decidir sobre su configuración jurídica y reglamentaria y llevar a cabo tareas de reorganización interna y profesionalización con indicadores claros de medición del desempeño y de la eficiencia recaudatoria.

Bibliografía

Carstens, Agustín. “La economía mexicana en 2009. Respuesta del gobierno mexicano a la crisis económica mundial”, *The Economist*, 27 de Enero 2009, Año 5, No. 3, p. 46.

De la Madrid H., Miguel. *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia 1982-1988*, 1ª Ed., FCE, México, 2004, 871 pp.

De la Madrid H., Miguel. *Una mirada hacia el futuro*, 1ª Ed., FCE, México, 2006, 188 pp. (Vida y Pensamiento de México).

Foroohar, Rana *et al*., "Especial Davos: Los ganadores de la crisis. Una Mirada a los puntos brillantes en la recesión empieza en Beijing, donde el control estatal se ve inteligente", *Newsweek en español*, 19 de Enero 2009, pp. 13-17.

Gil Díaz, Francisco. "Las políticas públicas en México. El reto es sobrevivir la tormenta con el menor daño posible", *The Economist*, 27 de Enero 2009, Año 5, No. 3, p. 48.

Gurría, Ángel. "From the financial crisis to the economic downturn. Restoring growth is a key challenge" *OECD Observer*, No. 269, October 2008, p. 3.

Gurría, Ángel. "La reforma Fiscal en México. Perspectiva Internacional", OECD. Discurso por el Septuagésimo Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 28 de Agosto de 2006, 7 pp.

Martínez Almazán, Raúl. "LI Legislatura del Estado de México, Toluca, Estado de México", 31 de Octubre de 1991, Discurso pronunciado durante la Ceremonia conmemorativa del LXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 12 pp.

Moreno, Luis Alberto. "Desafíos y oportunidades", *The Economist*, 27 de Enero 2009, Año 5, No. 3, pp. 50-51.

OCDE, *Factbook 2008. Estadísticas económicas, sociales y ambientales*, 1ª Ed., Netbiblo, Spain, 294 pp.

OECD, *Annual Report 2008*. France, 115 pp.

Pani, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, 2ª Ed., Librería de Manuel Porrúa, México, 1950, 2 vs., Tomo I, 345 pp. Tomo II, 446 pp.

Revista Este País, Tendencias y Opiniones. "La Crisis: testimonios y perspectivas", Director Federico Reyes Heroles, México, Mensual, Febrero 2009.

Salinas de Gortari, Carlos. *México un paso difícil a la modernidad*, 1ª Ed., Barcelona, Plaza & Janés, 2000, XXIII + 1393 pp.

Torres Bodet, Jaime, *et al*., *México 50 años de revolución*, 1ª Ed., FCE, México, 1963, XXXII + 502 pp.

Volpi, Jorge. "El año de la desolación anticipada. Crisis económica, violencia recrudecida y año electoral: una mezcla explosiva" *The Economist*, 27 de Enero 2009, Año 5, No. 3, p. 45.

Revista de Administración Pública

INAP

Hacia un nuevo modelo de federalismo fiscal para México en el largo plazo: Lecciones de otras federaciones al interior de la OCDE

José Antonio Ardavín*

El sistema fiscal mexicano actual tiene evidentes deficiencias. Prueba de ello es que de inicio a fin en las últimas administraciones, la prioridad ha sido y sigue siendo el aprobar una reforma fiscal que le de mayor capacidad al Estado para llevar a cabo las funciones de gobierno e impulsar el desarrollo social y económico de México, lo cual, con la actual recaudación, está fuertemente limitado.

Sin embargo, los esfuerzos y victorias limitadas que se han obtenido en materia fiscal han puesto lo urgente, obtener algunos puntos adicionales del PIB de recaudación en el corto plazo, por encima de lo importante, es decir, el rediseño de la hacienda pública en el largo plazo con miras a tener un sistema fiscal más incluyente, simple y justo, con una base tributaria más amplia, con menor dependencia de los ingresos del petróleo y con un nuevo equilibrio en las responsabilidades tributarias de los estados y la federación, acorde a las mayores responsabilidades de gasto de las entidades

*Es Director Interino del Centro de la OCDE en México para América Latina desde febrero de 2009. Anteriormente, se desempeñó como Administrador de la División de Competitividad Regional y Gobernanza de la OCDE. En este encargo ha sido el responsable de la elaboración de los Estudios de Política Rural de México (2007), Finlandia (2008) y España (2009), y ha contribuido en los de Alemania (2007), Escocia y Holanda (2008), Italia y China (por publicarse en 2009). Es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Antes de incorporarse a la OECD se desempeñó como Economista en la Dirección de Estudios Económicos del Banco de México, Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Consultor en materia de Desarrollo Regional.

2009. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

federativas y los municipios y a los nuevos tiempos en la relación política entre éstos y la federación.

Este último punto, del federalismo fiscal es el que aborda este artículo con mayor detalle, precisamente porque, en general, es uno de los menos discutidos –en parte por su complejidad política y en parte por la cierta "comodidad" del *status quo* para unos y otros–, pero sobre todo porque considero que la solución al problema de las finanzas públicas pasa por lo local y que el diseño de un nuevo federalismo fiscal en el largo plazo traerá consigo no sólo mayor solidez en las finanzas públicas, sino también una plataforma para el crecimiento económico y la competitividad regional, que no han sido del todo satisfactorios en los últimos años.

Si bien, la llamada "Convención Hacendaria" hace algunos años, abordó este tema, en la práctica ha quedado relegado en la agenda política. El único avance en esta materia, se dio en el marco de la reforma hacendaria que realizó al inicio de su administración el Presidente Calderón, en el sentido de modificar la fórmula de participaciones federales agregando un incentivo a la mayor recaudación local. Este avance, si bien es en la dirección correcta, se queda en el ámbito de la "reforma posible," en el corto plazo. El objeto de este análisis es proponer la construcción de una visión de largo plazo que permita delinear la "reforma deseable" y los pasos a seguir en un horizonte probablemente de 10 o 15 años en materia de federalismo fiscal.

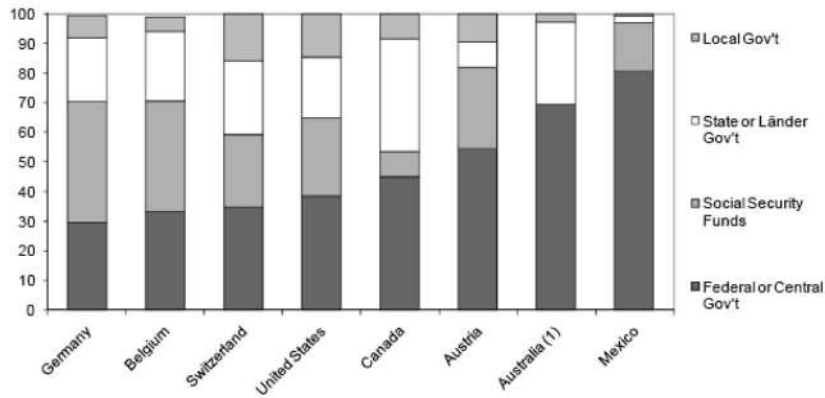
Para esta visión de largo plazo, bien vale la pena dar un vistazo a los sistemas existentes y a las tendencias en otros países de la OCDE y particularmente otras federaciones o sistemas federales. La pertenencia de México a la OCDE le permite en ésta, como en muchas otras materias, compararse con las economías más desarrolladas del mundo. Si bien esta comparación no siempre es cómoda, como se ha evidenciado en el caso de la prueba PISA y en otras comparaciones en diversas materias, no por ello esta comparación deja de ser pertinente, sobre todo si hay la intención de aprender de dichas comparaciones y de mejorarse.

En el tema que nos ocupa, si bien pudiera argumentarse, que cada país define sus reglas fiscales de la forma que mejor le conviene y que no necesariamente hay un sistema mejor que otro, no deja de ser relevante preguntarse:

¿Porqué México es una excepción al compararse con otras federaciones en relación a la recaudación que obtienen los gobiernos locales?

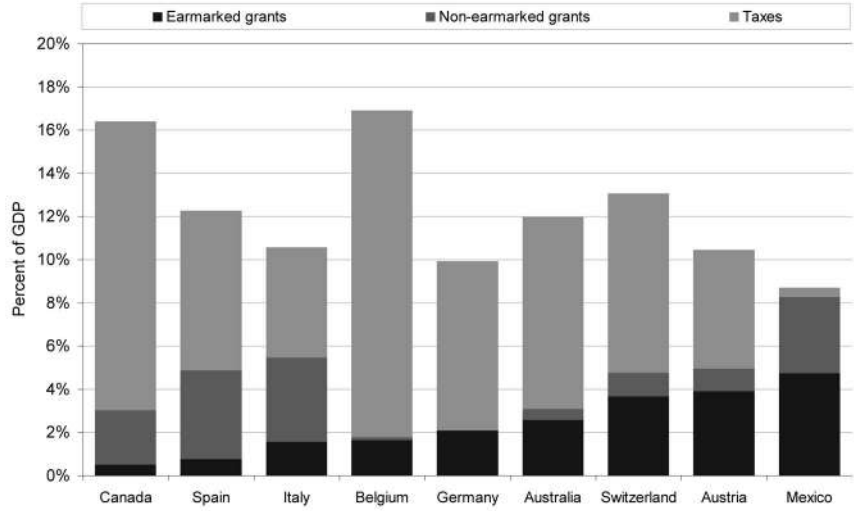
La gráfica 1 muestra el ingreso fiscal por nivel de gobierno en ocho federaciones de la OCDE en 2004. Como se puede apreciar, en prácticamente todos estos países, los impuestos locales representan entre un 15 y un 45 por ciento de los ingresos totales del Estado. En contraste, en México la recaudación local (estatal y municipal) no representa más de un 5% de la recaudación total, o dicho de otra forma, prácticamente la totalidad de la recaudación es central. La gráfica 2 complementa esta comparación, ahora desde el punto de vista local, pues muestra la composición de los recursos de los gobiernos locales en varias federaciones de la OCDE. Como se puede apreciar, México destaca por dos aspectos. Primero, porque en proporción del PIB, es el país con menores recursos locales, lo cual no sorprende pues también es el país de la OCDE con menor recaudación tributaria nacional como proporción del PIB. Segundo porque a diferencia de los sistemas federales considerados, donde los impuestos locales conforman la mayor parte de los recursos locales, en el caso de México, prácticamente la totalidad de los ingresos de las entidades locales dependen de las transferencias del gobierno central, ya sean para fines específicos (aportaciones, earmarked grants) o para los objetivos que la entidad local establezca (participaciones, non-earmarked grants).

Gráfica 1
Ingreso fiscal por nivel de gobierno
2004



Nota: El IVA es cobrado por el Gobierno Federal y toda la recaudación se asigna a los estados y territorios.
Fuente: OECD (2006) Revenue Statistics.

Gráfica 2
Composición de los ingresos de gobiernos subnacionales, 2002[1]
% del PIB



Fuente: OECD (2006) Territorial Reviews: Yucatan.

¿No estarán relacionadas la baja recaudación y la extrema centralización?

La experiencia internacional, la teoría económica y la lógica parecerían indicar que sí. Generalmente los argumentos a favor de la recaudación central son la eficiencia por economías a escala y, en el caso de México, comúnmente, la incapacidad de los gobiernos locales para recaudar sus propios impuestos. Sin embargo, rara vez se argumenta lo contrario, es decir, la incapacidad del gobierno central de recaudar los impuestos en todos los rincones del país e incorporar a amplios sectores de la población a la economía formal, capacidad que desde luego sería mayor, repartida la responsabilidad en conjunto con las autoridades que están más cerca del ciudadano.

Esta discusión tiene además un componente de economía política. En el fondo, la recaudación de impuestos por parte del Estado se fundamenta en el "contrato social" por el cual los ciudadanos aceptan aportar al Estado una proporción de sus ingresos a cambio de una serie de "servicios" que van desde la seguridad, hasta la educación, salud y otros servicios públicos. En esta discusión, a veces con mucha facilidad México se compara con países como

Bélgica, o como Austria o como Suiza, cuando realmente cualquiera de estos países bien podría ser en territorio o población comparable más bien a uno de los estados de México. De hecho, un dato que es poco conocido, pero que es muy revelador, es que 14 países de la OCDE tienen un territorio menor al Estado de Chihuahua y 16 países de la OCDE tienen una población menor que el Estado de México. Pues bien, si Bélgica, Austria y Suiza, tienen razones sólidas para ser federaciones y otorgar un grado importante de autonomía a sus regiones en su recaudación local, mayores razones tiene un país del tamaño y población con los que cuenta México, sobre todo si ya ha decidido desde hace más de siglo y medio constituirse en una federación.

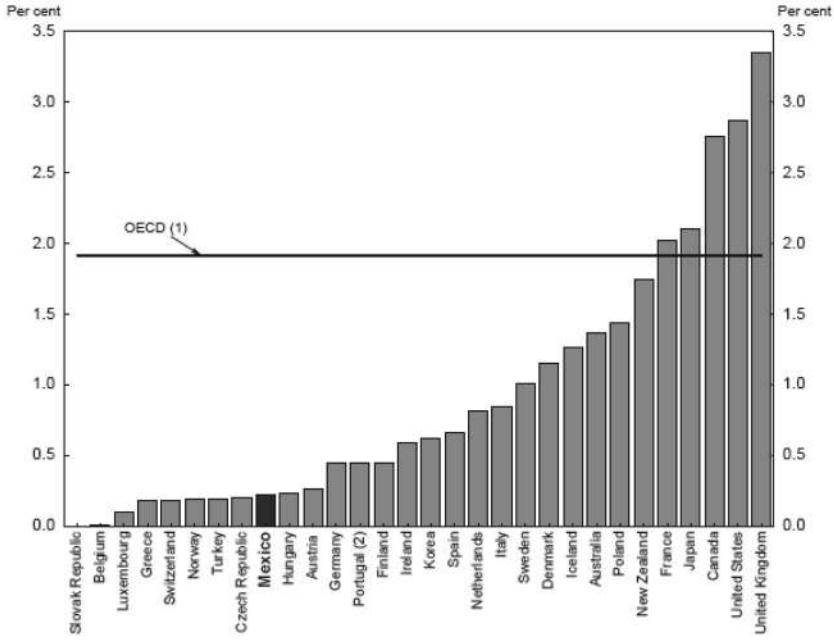
¿Porqué en México los gobiernos locales no recaudan lo suficiente, ni siquiera en aquello que tienen competencia para recaudar?

Ahora, regresando al argumento de la incapacidad de los gobiernos locales, en cierta forma, es un argumento sustentado en los pobres resultados que ya de por sí hoy tienen los gobiernos locales recaudando los impuestos que son de su competencia. El caso más claro es el impuesto a la propiedad de inmuebles o impuesto predial. La gráfica 3 muestra que efectivamente México tiene una recaudación muy baja de este impuesto como porcentaje del PIB comparado con otros países de la OCDE: mientras que en México es menor al 0.25 por ciento, el promedio en la OCDE es ligeramente menor al 2% y en la Unión Europea cercana al 1.4%. Evidentemente hay un margen muy importante de mejora en este aspecto, que tiene que ver con muchos factores, a los que no entraré en mayor detalle, pero que van desde la falta de capacidad de los derechos locales hasta la falta de definicion de derechos de propiedad. (Ver Gráfica 3)

¿Qué hay de los incentivos?

En un esquema, como el que muestra la gráfica 2, en el que (con sus diferencias entre entidades y municipios) cerca del noventa porciento de los recursos locales estan conformados por transferencias del gobierno central. ¿Qué fuente de ingreso conviene a los gobiernos locales buscar incrementar año con año? Desde luego, las transferencias y los recursos del petróleo y todo aquello que haciendo ruido pueda obtener. Pero si una proporción mayor

Gráfica 3
Impuestos recurrentes sobre la propiedad de inmuebles en países de la OCDE
2001



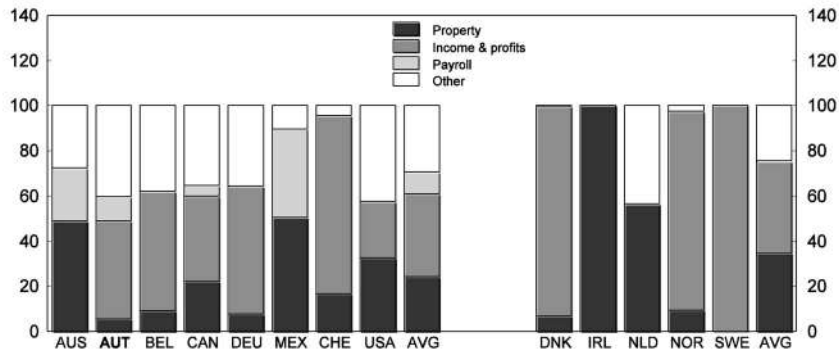
Nota: Promedio ponderado usando el PIB de 2000 en paridad de poder de compra.
Fuente: OECD Revenue Statistics 1965-2003.

de sus recursos dependiera de su propia recaudación, es decir si se les transfirieran algunas atribuciones tributarias adicionales, quizás nos sorprenderíamos de lo eficientes que pueden llegar a ser en recaudar el predial o cualquier otro impuesto.

¿Qué dice la experiencia internacional al respecto? Si se pone atención a la distribución de las competencias locales de recaudación por tipos de impuestos –en la gráfica 4, se observa– que en la mayoría de los países federales considerados, los gobiernos locales cuentan con una proporción importante, en muchos casos la mayoría de sus ingresos son derivados de los impuestos al ingreso y a las utilidades. Excepciones a este patrón son México y Australia entre los países federales (izquierda). También lo son Irlanda y Holanda, pero éstos son países unitarios (derecha). Este tema, vale la pena ligarlo al tema de la competitividad regional. Si bien hay una importante discusión en la literatura sobre la pertinencia de la competencia tributaria de las entidades regionales,

que en ocasiones se traduce en una "carrera hacia el fondo" y una diversidad de tasas impositivas que puede tornarse de una enorme complejidad, por otro lado, la capacidad de los gobiernos locales de recaudar impuestos sobre la renta a las personas y a las empresas (al menos en alguna proporción), permite que los ingresos locales estén ligados al desempeño de la economía local y por lo tanto, se beneficie directamente de los resultados o del fracaso de una estrategia de desarrollo regional.

Gráfica 4
Composición de los recursos tributarios de los gobiernos subnacionales, 2002[1]
% de la recaudación total



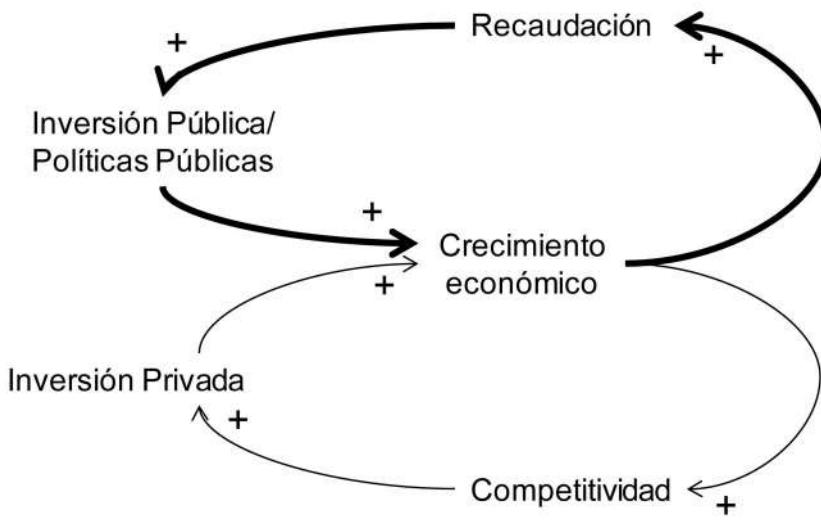
Nota: Países federales a la izquierda, países unitarios a la derecha. El promedio (AVG) es el promedio de cada grupo de países.
Fuente: OECD Revenue Statistics.

Todos conocemos ejemplos de ciudades y poblaciones en México que han tenido un crecimiento industrial importante o un éxito particular en alguna especialización económica, incluso clusters importantes y que sin embargo, tienen un gran deterioro en su urbanización, servicios públicos, seguridad pública, servicios educativos, etc. Un ejemplo, que tengo la certeza de haber comprobado personalmente y que a mi parecer es muy evidente, lo constituyen los municipios de la franja aguacatera de Michoacán. Durante los primeros años de esta década se dio un flujo extraordinario de recursos a toda esa zona derivado de la apertura, primero parcial y luego definitiva, de la frontera estadounidense para los aguacates mexicanos, después de más de 80 años. Esto no hubiera sido posible, desde luego, sin las negociaciones internacionales del Gobierno Federal, pero también gracias a importantes inversiones que productores y

empacadores hicieron para garantizar la calidad requerida. Gracias a las exportaciones, un número cada vez mayor de productores recibía un precio muy superior al precio nacional. Este enorme flujo de divisas, desde luego tuvo y tiene un impacto importante en el desarrollo regional, derivado de la mayor riqueza privada, inversión, creación de empresas y creación de empleo (círculo virtuoso inferior en la gráfica 5). Sin embargo, desafortunadamente, la capacidad de los gobiernos locales de apuntalar el desarrollo local con inversión pública y convertir este flujo importante de recursos en mejores escuelas, mejores calles, mejores servicios públicos es practicamente nula.

Los gobiernos locales que bien pudieran ser palancas del desarrollo regional a través de la inversión pública y políticas públicas derivadas de su propia recaudación (círculo virtuoso superior en la gráfica 5), actualmente no cuentan con el incentivo fundamental que debe tener todo gobierno (es decir todo ente recaudador): sólo si la economía crece, la recaudación crece. Esto, que es cierto a nivel nacional, no lo es a nivel local, y a mi parecer, debería ser cierto en un país tan grande como México. Desde este punto de vista, la falta de competitividad y crecimiento económico en México, podría

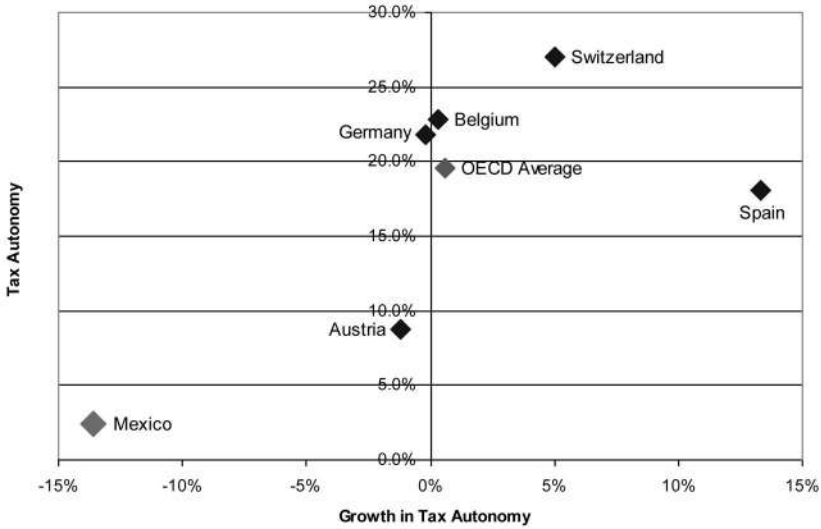
Gráfica 5
Vinculación entre la recaudación local y el crecimiento económico local
Diagrama de sistemas



también tener entre sus causas el freno que constituye la ausencia de gobiernos locales proactivos económicamente e involucrados directamente en el desarrollo de sus localidades.

La era de la globalización, ha hecho hoy más que nunca a los gobiernos locales actores clave en la competitividad de sus regiones. En la mayoría de los países, esto se ha traducido en un proceso de descentralización, dándole a las autoridades locales mayores atribuciones de gasto, pero también, como muestra la gráfica 6, mayor autonomía fiscal. Si bien, lo primero ha ocurrido en México, lo segundo, lejos de haber sucedido, sigue la tendencia contraria. Como muestra la gráfica, en México la autonomía fiscal se ha reducido en cerca de un 14% en la última década, aumentando la dependencia local de las transferencias federales. La OCDE ha insistido en varias ocasiones que si bien la descentralización del gasto ha traído innovaciones fructíferas en el manejo de los servicios públicos, el sistema de transferencias a gobiernos estatales y municipales en México, lejos de promover un desarrollo regional más equilibrado, ha perpetuado las disparidades de acceso a servicios públicos. Al mismo tiempo, la dependencia en las transferencias ha disminuido, en lugar de haber aumentado, la rendición de cuentas por parte

Gráfica 6
Evolución de la autonomía tributaria en federaciones de la OCDE 1995-2002

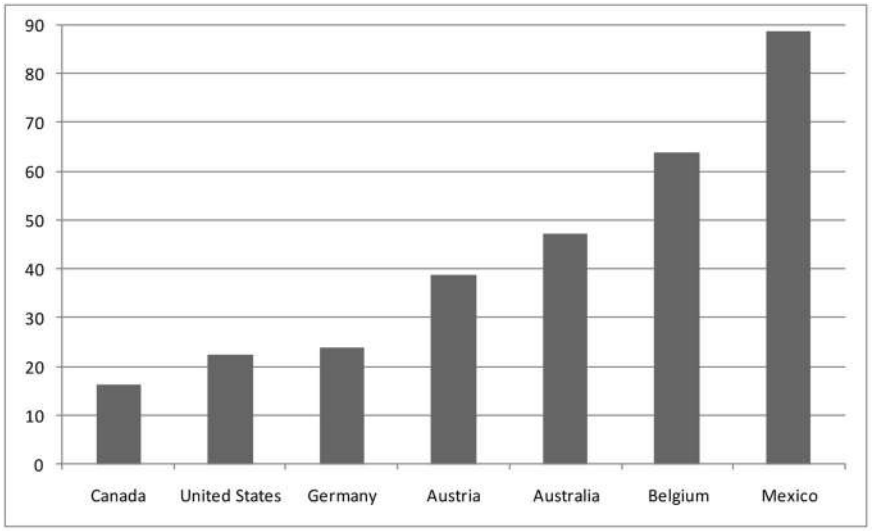


Fuente: OECD (2006) Territorial Reviews: Yucatan.

de los servidores públicos locales. Una historia diferente sería, si tuvieran que rendir cuentas por la recaudación de sus impuestos.

El resultado de un proceso no balanceado de descentralización, privilegiando el gasto sobre la recaudación, coloca a México como el país con mayor desbalance fiscal vertical entre los países considerados. Mientras que en países como Estados Unidos, Canadá o Alemania, la proporción de gasto local es superior a la proporción de recaudación local sólo en un 20%, en México es de cerca del 90% (ver gráfica 7). Esta falta de balance entre las mayores atribuciones en materia de gasto y las atribuciones en materia de recaudación constituye el elemento fundamental que una "reforma deseable" al federalismo fiscal en el mediano y largo plazos debiera considerar.

Gráfica 7
Desbalance fiscal vertical en federaciones seleccionadas de la OCDE
Como porcentaje de la recaudación local, 2003



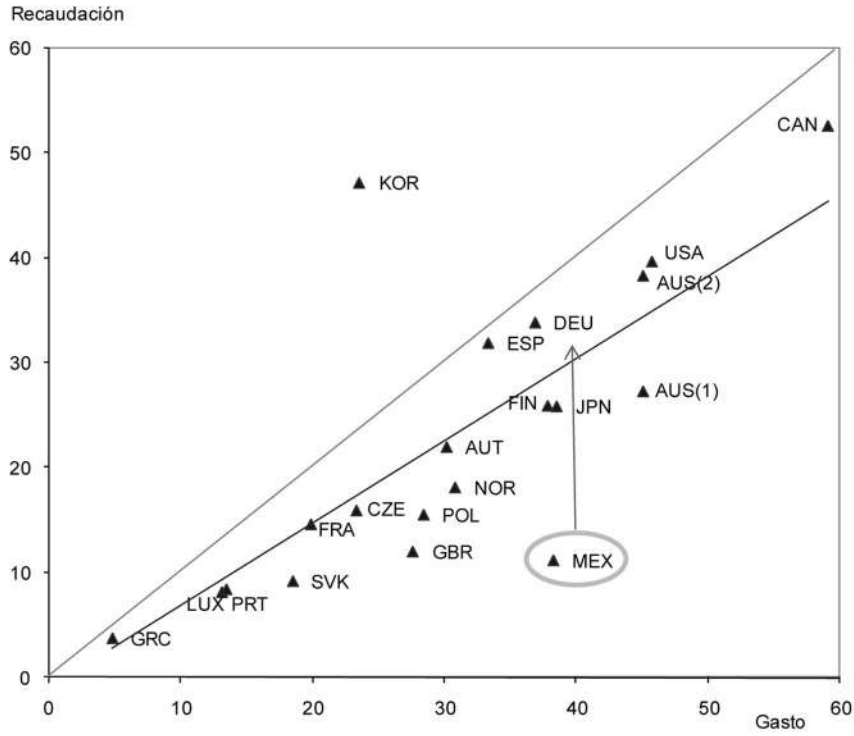
Fuente: Fondo Monetario Internacional (2005), Government Finance Statistics Yearbook; US Bureau of Economic Analysis; OECD (2005), OECD Economic Surveys: Mexico; Australian national authorities

En suma

En el largo plazo, es necesario que México transite hacia un esquema de federalismo fiscal en el que los estados y los municipios adquieran mayores responsabilidades fiscales. Esta

transición no sólo fortalecería el sistema federal mexicano, sino que de ser acompañado de un esfuerzo paulatino que incremente las capacidades de los gobiernos locales, permitiría a México contar con gobiernos más proactivos e involucrados en la competitividad de sus regiones y con mayor rendición de cuentas a sus ciudadanos más cercanos. Presumiblemente, esto tendría también un impacto en el crecimiento económico y la competitividad del país en su conjunto. La trayectoria a seguir queda indicada claramente en la gráfica 8, donde se muestra que México podría y debería estar a la par en recaudación local con otros países con el mismo nivel de descentralización de gasto, a saber, España, Alemania, Finlandia o Japón.

Gráfica 8
Porcentajes subnacionales de ingresos y gastos
Como porcentaje del gobierno central total, 2003 o 2004



Fuente: OCDE (2009) Estudios de la OCDE de Innovación Regional: 15 estados mexicanos.

Insisto en el largo plazo, pues para la mayoría de los actores económicos y políticos esta no es una tarea que pueda hacerse de la noche a la mañana. Desde luego que no, pero hoy se podrían y

se deberían sentar las bases para dicho tránsito. México, con los actores económicos y políticos de hoy, debería plantear la forma de dar los pasos hacia un horizonte de 10 a 15 años, para mover el porcentaje de recaudación local del total nacional, de los niveles actuales, inferiores al 10% hacia un 30%, que es el nivel que tienen federaciones como España o Alemania, en congruencia con el porcentaje del nivel de gasto de los gobiernos locales, que al igual que en el caso de México, se encuentra entre el 30% y 40% en estos dos países.

Una alternativa que podría considerarse en el tránsito a ese nuevo esquema, es la devolución diferenciada de competencias tributarias entre los estados y municipios, es decir, si bien la meta a 15 años podría ser que todos los estados tengan sistemas recaudatorios más sólidos, podría comenzarse por otorgar más capacidades tributarias a unos y posteriormente a otros. España, con su sistema de descentralización heterogénea de las distintas competencias de sus comunidades autónomas es un ejemplo interesante, que podría replicarse en el caso de México.

Bibliografía

OECD (2005) Getting the most out of public sector decentralization in Mexico. Economics Department Working Papers, No. 453.
OECD (2005) OECD Economic Surveys: Mexico.
OECD (2006) Territorial Reviews: Yucatan.
OECD (2006) Revenue Statistics.
OECD (2006) Reforming Federal Fiscal Relations in Austria. Economics Department Working Papers, No. 474.
OECD (2007) Fiscal relations across levels of governments in Australia. Economics Department Working Papers, No. 541.
OECD (2007) Making Federalism Work in Italy. Economics Department Working Papers, No. 590.
OECD (2009) Estudios de la OCDE de Innovación Regional: 15 estados mexicanos.

Revista de Administración Pública

118

**La Crisis Mundial en México:
Desafios y Oportunidades**

Se terminó de imprimir en Agosto de 2009
por Media.Sales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP