



Mayo 2007

Las recientes reformas al ISSSTE, no podrían explicarse a profundidad ni la lógica que inspira al gobierno actual si no las ubicamos en el contexto y en relación con el conjunto de reformas macroeconómicas que, desde hace varios años vienen impulsando los organismos internacionales que hoy determinan los ritmos de desarrollo y la desregulación de los Estados Nación en todo el mundo.

Para nosotros es de fundamental importancia ubicar la reforma al ISSSTE como la punta de lanza, no tanto por su magnitud, sino por constituir el primer intento del gobierno ilegítimo de Calderón de cumplir con el mandato del Banco Mundial en la perspectiva de terminar el desmantelamiento del Estado Social mexicano y abrir cause a reformas de mayor envergadura como sería el caso del sector eléctrico, PEMEX, entre otras.

La reforma educativa y la reforma laboral, estarían en capilla, sólo esperando el desenlace de las luchas de resistencia que hoy se libran en la defensa de la seguridad social, aunque huelga decirlo, es posible que para estos momentos, quienes detentan el control del SNTE, estén ya entregando al gobierno el proyecto educativo con el que habrán de coronar su vinculación definitiva al proyecto cultural de la derecha.

El presente material, es una síntesis del documento que el Banco Mundial entregó al Presidente Vicente Fox en el año 2000, para ser contemplado en su sexenio como guía para las reformas estructurales a impulsar. Sirva de material de análisis para mejor comprender los alcances de la reforma en torno a la seguridad social

Prof. Héctor Manuel Barrera
Miembro de la Coordinación Nacional Permanente

Una Agenda Integral de Desarrollo para La Nueva Era

Síntesis

Este Capítulo fue escrito por Marcelo M. Giugale

I. Fundamento y organización

El Banco Mundial ha tenido el privilegio de proporcionar a las Administraciones Presidenciales entrantes de sus países clientes un informe completo de su diagnóstico y recomendaciones de políticas para los sectores que contribuyen a la senda de desarrollo del cliente¹. Se espera que esta práctica sea hoy especialmente pertinente y útil para México, puesto que el próximo Presidente asume el mando en diciembre de 2000 para dirigir una nación en proceso de rápido cambio y que se enfrenta con enormes desafíos y oportunidades. Por su parte, el Banco Mundial ingresará a su sexta década de colaboración y asistencia continua al gobierno mexicano, lo que lo sitúa en condiciones especialmente favorables para realizar un recuento del progreso, necesidades y opciones del país en materia de desarrollo.

En este capítulo se presenta una síntesis —una visión general resumida— de la próxima agenda de desarrollo de México. Esa síntesis resume y se basa en los Capítulos Temáticos que conforman la Parte I de este libro. A su vez,

¹ En 1994, se entregó un informe similar, en forma de un conjunto de Notas de Estrategia, al entonces futuro Gobierno del Presidente Zedillo.

esas Capítulos están respaldadas por 30 Capítulos de Política para sectores específicos que están contenidas en Parte II. El propósito de estos documentos no es entregar respuestas definitivas a los diversos aspectos de política que posiblemente deban enfrentar las autoridades mexicanas durante el nuevo sexenio. Su objetivo más bien es proporcionar un análisis independiente sobre los problemas en los sectores en que el Banco participa y un conjunto de opciones factibles para abordarlos. Este libro fue finalizado en Noviembre de 2000.

Desde su producción y publicación, pudieran haberse desarrollado algunos cambios de política económica los cuales, naturalmente, no han sido reflejados ni incorporados.

II. Mensajes básicos

Según la mayoría de los informes disponibles, el sexenio del Presidente Zedillo ha sido muy exitoso. Después de una recesión dura, pero breve, que siguió a la crisis de diciembre de 1994, México ha gozado de cuatro años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual del 4.9 por ciento durante el período 1995–1999, mientras que la inflación se ha reducido del 52 por ciento en 1995 a un 9 por ciento estimado para el 2000. Así, el país ha logrado recuperar la mayor parte del terreno que había perdido como resultado de la crisis. En cuanto a los indicadores de pobreza (que suben en forma rápida durante una recesión y tienden a quedarse atrás durante las recuperaciones económicas), su reciente mejoramiento es indudable.

El gobierno también ha implementado o iniciado varias reformas estructurales, especialmente en el sector financiero (pensiones bancarias y privadas), seguridad social y descentralización fiscal. Por otra parte, debido a las restricciones fiscales, el aumento de la pluralidad política y una actitud cautelosa en materia de políticas, hay todavía importantes reformas por abordar. La inversión nacional también se ha visto afectada, puesto que los

programas de austeridad redujeron la inversión en infraestructura pública del 10 por ciento del PIB a principios de los años ochenta a menos del 2 por ciento en 1998, mientras que el sector privado no cuenta con los incentivos adecuados para financiar por completo las brechas actuales y futuras.

Por lo tanto, queda mucho por hacer en lo que se refiere a completar, consolidar e iniciar reformas. El programa de acción por realizar se puede resumir en cinco mensajes principales:

1. Consolidar las ganancias en materia macroeconómica
2. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad
3. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano
4. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales
5. Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente.

Los argumentos detrás de esos cinco mensajes son relativamente simples. Primero, se deben proteger y consolidar los logros macroeconómicos de los últimos cinco años mediante una disciplina permanente en materia de gastos, consolidar las cuentas fiscales a través de un programa de reforma fiscal integral, reducir la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, realizar un sólido manejo de la deuda pública (federal y subnacional, explícita y contingente, interna y externa), etc.

Segundo, para satisfacer no sólo las demandas de una fuerza laboral en rápido crecimiento, sino también el imperativo de ascender a la categoría de economía del Primer Mundo, México necesita aumentar su competitividad en el mercado global 24 UNA AGENDA INTEGRAL DE DESARROLLO PARA LA NUEVA ERA hasta alcanzar un sendero de crecimiento de largo plazo más elevado. Esto significa (a) establecer un sistema financiero sólido para estimular la inversión privada y proteger los ahorros de la población (ya sea en bancos, fondos de pensión, o mercados de capitales), (b) eliminar las

barreras que obstaculizan los flujos de capital privado mediante la liberalización de los sectores actualmente dominados por monopolios públicos o cuasipúblicos (como la energía) y la aplicación de regulaciones favorables para la competencia, (c) emprender reformas estructurales en diversos sectores, como agua y transporte y (d) tratar casos específicos de fallas de mercado o distorsiones no intencionales (en especial en el sector rural).

Tercero, el gobierno necesita prestar atención al capital humano como la base de la pirámide de desarrollo. Para ello primero debe proteger a los grupos vulnerables que en gran medida han sido descuidados; segundo, proporcionarles los insumos básicos para aumentar su productividad (esto es, una vida saludable y una buena educación); tercero, eliminar distorsiones en el mercado laboral y estimular la migración del sector de empleo informal al formal; y cuarto, ser sensible a las necesidades específicas de determinados grupos como los indígenas, o más ampliamente, las mujeres.

Cuarto, el país necesita ser más eficiente en la protección de su medio ambiente, para asegurar que mañana los recursos naturales se puedan utilizar y gozar de la misma forma o mejor que hoy. Para los industriales, agricultores y consumidores por igual, esto significa que los recursos como el agua se deben tratar como el bien escaso, en desaparición y, por consiguiente, costoso que en realidad es. Para los pobres rurales, esto significa elaborar políticas que ayuden a transformar la actual relación de disyuntiva entre el hombre y la naturaleza (de conservación versus supervivencia) en una relación de colaboración (uso y crecimiento económico sostenibles).

Por último, las reformas recién nombradas sólo se pueden lograr y mantener si se establece un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos, en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana se eleven a un nivel mucho mayor que antes. El gobierno deberá responder en forma rápida a las fuerzas y exigencias cada vez mayores de

democratización (esto es, llegar a ser más eficiente en su rendición de cuentas), globalización (tener procesos transparentes y justos para atraer capital adicional), descentralización (transferir el poder a los niveles más bajos) y justicia (corregir los desequilibrios sociales y crear un terreno de participación equitativo).

Estos cinco mensajes, que sirven de guía para este capítulo, se basan en un amplio conjunto de diagnósticos y recomendaciones. Implementar estas recomendaciones de política resultará una tarea abrumadora para cualquier gobierno, de modo que la asignación de prioridades será decisiva. Por lo tanto, el análisis que se presenta a continuación contiene una estructura implícita de prioridades. El lector también deberá tener en cuenta las siguientes limitaciones. En primer lugar, no hay una respuesta única en los temas de desarrollo. Lo que estos Capítulos contienen es el resultado de años de experiencia del personal del Banco Mundial en México, enriquecido con lo SÍNTESIS 25 que se ha aprendido en otras partes del mundo. Como siempre sucede, existe un amplio campo para formular estrategias (y disentir de ellas) acerca de qué intervenciones funcionarán mejor y, lo que es de igual importancia (si no más), cómo. En segundo lugar, la asignación implícita de prioridades y secuencias también se presta a interpretaciones, dependiendo de la percepción del lector acerca de la relativa importancia y factibilidad de la política en cuestión.

El Banco Mundial está preparado para ayudar a las nuevas autoridades mexicanas a implementar su agenda de políticas. La experiencia acumulada en México y a nivel internacional por el Banco en el transcurso de los años puede ser de valor para las autoridades de este país. Dada la actual exposición crediticia en México de unos US\$11 mil millones, la tramitación de proyectos por un valor cercano a US\$1,5 mil millones anuales en una amplia gama de sectores, y un presupuesto anual para el análisis económico y sectorial de más de US\$3 millones, el Banco está en buena posición para movilizar recursos que permitan apoyar los esfuerzos de México en el diseño y aplicación de sus políticas.

Consolidación de las ganancias macroeconómicas

La sólida administración macroeconómica quizás es el logro económico más importante de la Administración Zedillo. Después de la profunda crisis financiera de 1994, el marco macroeconómico se basó en (a) una política monetaria restrictiva y claramente independiente, (b) un régimen cambiario flexible, (c) un paquete de financiamiento extranjero proactivo y (d) una posición fiscal conservadora. Esto no sólo hizo salir a la economía de su crisis, sino que le permitió crecer a una tasa respetable y tener una inflación de un solo dígito, un balance externo viable y una posición de deuda cómoda, todo esto a pesar de las tres crisis internacionales que complicaron las perspectivas económicas a nivel mundial (Asia oriental, 1997, Rusia, 1998 y Brasil, 1999). La inversión extranjera directa se recuperó a niveles de US\$11 mil millones anuales (y sigue creciendo), a partir de los débiles niveles que siguieron inmediatamente después de la crisis de 1994. Aunque gran parte del cambio se podría atribuir a la fortaleza de la economía estadounidense, la recuperación de México de todas maneras es notable, ya que el país la logró prácticamente sin contar con un sistema bancario interno.

Por lo tanto, parece razonable mantener el curso en la política macroeconómica, con una sola excepción. El ancla fiscal, en su forma actual, se ha vuelto insostenible y probablemente comprometerá el marco macroeconómico en el mediano plazo y mantendrá la reciente tendencia de subinversión pública. México podría reafirmar en forma provechosa su política monetaria (por ejemplo, mediante la asignación de una meta de inflación explícita al Banco de México —con una meta a largo plazo de convergencia a la tasa de inflación de sus socios en el NAFTA— y una mayor independencia para tratar de alcanzarla), recalcar su compromiso con un régimen cambiario flexible y seguir absteniéndose de endeudamientos externos elevados (en especial de corto plazo). Sin embargo, estas políticas pronto podrían volverse impracticables y poco creíbles si no se aplica un programa para fortalecer la sostenibilidad fiscal.

Ese programa también es especialmente pertinente como herramienta para mitigar los cuatro principales riesgos macroeconómicos que enfrenta la economía mexicana: un “aterrizaje brusco” en Estados Unidos, un “aterrizaje brusco” en los precios internacionales del petróleo, una crisis fiscal a nivel de estado, y un cambio repentino en las percepciones si las expectativas de mercado impulsadas por el exitoso proceso electoral resultaran ser exageradas. En otras palabras, México necesita fortalecer su posición estructural fiscal no sólo porque es un pilar débil de su marco macroeconómico, sino también porque este marco podría tener que resistir importantes turbulencias económicas durante el próximo sexenio.

¿Qué se necesita hacer para lograr la sostenibilidad fiscal y, por ende, macroeconómica?

Hay que destacar cinco políticas: Ante todo, es urgente que México reforme integralmente su sistema tributario. Los ingresos tributarios de México, sin incluir los que corresponden al petróleo, equivalen a menos del 10 por ciento del PIB, una proporción deficiente respecto a los estándares internacionales (comparable a la de Haití, menor a la de Ecuador y cerca de la mitad de la de Rusia). Se pueden aplicar muchos posibles paquetes de reforma tributaria y es probable que las diferentes disposiciones tributarias afecten a distintos grupos de interés. Sin embargo, cada paquete se debería evaluar según cinco méritos: efecto recaudatorio, eficiencia económica, equidad social, simplicidad administrativa y factibilidad política. Según esto, al parecer una opción atractiva es la combinación “ningún privilegio y mejor administración”.

En términos más específicos, si se eliminan todas las actuales exenciones (ya sea basadas en productos, tipo de ingreso, región o contribuyente) al IVA, al impuesto sobre la renta de las sociedades y al impuesto sobre la renta de las personas y se implementa un mejoramiento importante y gradual en la administración tributaria, el gobierno federal podría obtener recursos adicionales equivalentes entre el 5 y el 6 por ciento del PIB en cuatro años,

con un efecto inmediato de cerca del 3 por ciento del PIB². Esta alternativa de reforma supone aplicar la tasa de IVA más alta existente en este momento (15 por ciento) a todos los productos, incluidos alimentos y medicamentos (que en la actualidad tienen tasa cero) y realizar transferencias compensatorias para los segmentos más pobres de la población.

También supone eliminar las exenciones a las sociedades según ubicación geográfica³, el sistema de “consolidación” de ingresos de las sociedades y las fuentes de ingreso personal libres de impuestos (como las ganancias de capital e intereses). Aunque los beneficiarios de estas exenciones podrían resistirse a su eliminación, el hecho de que el paquete no modifique la actual estructura de tasas progresivas y no establezca nuevos impuestos permitirá plantear políticamente que con esta eliminación todos los mexicanos contribuirán al esfuerzo fiscal y que ningún sector en particular gozará de “privilegios”.

Esta es la tendencia empleada con éxito en otros países de la OCDE en los últimos tiempos (por ejemplo, en Italia).

La eliminación de las exenciones será un componente clave del otro pilar de la reforma impositiva, y quizás uno más importante: un mejoramiento importante en la administración tributaria. Esto se puede lograr mediante una combinación de los siguientes tres factores principales: mejoramiento de los servicios a los contribuyentes (en especial, del tipo de tecnología informática); sistemas de auditoría que se centren en los evasores de impuestos (más que en los que “cumplen” con los impuestos) y mejores incentivos, administración y condiciones de trabajo para el personal del servicio de administración

² Cabe señalar que estas estimaciones necesariamente son tentativas (debido a que no hay una disponibilidad inmediata de datos adecuados y desagregados sobre la recaudación de impuestos en México) y se basan sólo en un análisis de equilibrio parcial.

³ Se podrían conservar, como medida transitoria, las exenciones sobre granos, cereales, vegetales y legumbres.

tributaria (SAT). Los posibles beneficios de una administración tributaria más eficiente son importantes: se estima que aun sin ninguna reforma al código tributario, una mejor administración de la actual estructura tributaria generaría ingresos adicionales de entre el 0,3 y el 0,4 por ciento al año en cuatro años. En resumen, el paquete “ningún privilegio, mejor administración” eliminaría la particularidad central del sistema tributario de México, esto es, su carga impositiva real insosteniblemente baja, la cual los ciudadanos perciben como injustamente alta y a la cual, en consecuencia, se resisten. (En el Capítulo de Política pertinente de la Parte II, se presentan más detalles del paquete de reformas tributarias sugerido).

La segunda área en que se requiere un esfuerzo de política para asegurar la sostenibilidad fiscal es la estabilización de los ingresos provenientes del petróleo. A diferencia de los demás países exportadores de petróleo, la balanza de pagos de México depende sólo en forma parcial del petróleo (el que representa cerca de un 10 por ciento del total de sus exportaciones); sin embargo, sus cuentas fiscales están dominadas por éste (un tercio del ingreso fiscal total se relaciona con este producto). Esto introduce una volatilidad de facto en el saldo fiscal general, el que en muchas ocasiones ha sido negativo para el desempeño macroeconómico.

Las autoridades responsables han examinado la posibilidad de establecer un fondo de estabilización del petróleo, el cual se instituyó formalmente en el presupuesto federal para el año 2000 (pero no se ha implementado). Aunque representa un paso en la dirección correcta, ese fondo, en su presente forma, no resolverá los problemas para los cuales se constituyó. Un fondo de estabilización adecuadamente diseñado es una institución fiscal que ayuda a implementar políticas fiscales contracíclicas, “atando las manos” del gobierno y del Congreso para que puedan resistir presiones políticas y sociales de corto plazo que pretenden gastar inmediatamente superávits fiscales en tiempos favorables, algo que, a su vez, otorga credibilidad para financiar déficits compensatorios en tiempos desfavorables. De esta forma, un fondo de estabilización adecuadamente diseñado no puede ser modificado en las

leyes anuales de presupuesto y tiene reglas automáticas para fomentar el ahorro en buenos tiempos y para efectuar retiros en tiempos malos, como es el caso con el fondo de estabilización del cobre en Chile o el fondo de estabilización petrolera de Colombia⁴.

Entretanto se pueda establecer un fondo de estabilización petrolera adecuado, sería conveniente para México proceder a implementar una reforma tributaria del tipo descrito anteriormente; proyectar y presupuestar ingresos bajos relacionados con el petróleo, y usar cualquier ingreso real proveniente de éste por encima de los montos presupuestados para amortizar la deuda pública, especialmente la deuda externa a corto plazo y a altas tasas. Esto no sólo significará cierta retribución en términos de evitar pagos de intereses (y probablemente, tasas de interés más bajas para cualquier renovación de la deuda), sino también eliminará la posibilidad de apreciación del tipo de cambio real y perturbaciones en la dinámica exportaciones-importaciones que implican las grandes entradas de moneda extranjera.

La combinación de una reforma tributaria integral, fondos de estabilización adecuadamente diseñados y la estabilización de los ingresos del petróleo con

⁴ 4. Estos fondos excluyen del “ingreso corriente” los ingresos por encima de un nivel predeterminado relacionado con el promedio móvil de los precios pasados en el caso de Chile y del promedio móvil de los ingresos pasados en el caso de Colombia, de modo que tales ingresos “excedentes” no pueden ser incluidos en la ley anual de presupuesto. De esta forma, las cantidades que se ahorran en tiempos favorables no son discrecionales. Ambos fondos también tienen restricciones en el uso de sus reservas—éstas solo pueden ser invertidas en moneda extranjera o usadas para pre-pagar deuda—así como “techos” a los retiros anuales en tiempos desfavorables (el fondo Colombiano tiene una regla predeterminada). Más recientemente, algunos países han considerado “fondos de estabilización de egresos” más amplios que aplicarían reglas al ingreso corriente en su totalidad (en lugar de sólo al ingreso relacionado a un producto específico), reconociendo así el hecho que los ingresos totales tienden a exhibir elasticidades con respecto al producto bruto interno mayores que uno (tal que la tasa de ingresos con respecto al PIB sube en épocas de auge económico y baja en depresiones) y por lo tanto la estabilización sólo de los ingresos relacionados a un producto específico puede no ser suficiente. Este es el razonamiento detrás de las reglas para la estabilización del gasto incluidas en las recientes “leyes de responsabilidad fiscal” en Brasil y Perú.

su aplicación a la reducción de la deuda ayudará a abordar directamente la tercera fuente principal de sostenibilidad fiscal: el manejo de los pasivos del sector público. La deuda explícita (esto es, reconocida legalmente) del gobierno federal de México es baja (cerca del 25 por ciento del PIB). Incluso agregando la deuda implícita (esto es, la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como por ejemplo la deuda del IPAB [Instituto de Protección al Ahorro Bancario] y FARAC [Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas]), la carga total de la deuda “realizada” no es alta según los estándares internacionales (cerca del 46 por ciento del PIB, lo que está por bajo del promedio de la OCDE). Sin embargo, México enfrenta una serie de pasivos públicos contingentes que, si se descuidan, pueden trastornar su posición fiscal. Existen tres pasivos que son de especial preocupación: el desequilibrio actuarial del ISSSTE (el sistema federal público de pensiones), las operaciones financieramente no sostenibles de INFONAVIT y FOVISSSTE (los fondos públicos para la vivienda de los trabajadores del sector privado y público, respectivamente) y la viabilidad de los 31 sistemas de pensión a nivel de estado (que hace poco fueron descentralizados por la federación).

Además de abordar las políticas subyacentes que generan esos déficits (en los Capítulos sobre Política pertinentes de la Parte II, se presentan recomendaciones específicas para cada caso y más adelante se resumen en este capítulo), es recomendable comenzar a realizar provisiones para el pago de esos pasivos. El costo de esas provisiones se moderará en cierta forma por las menores tasas de interés que enfrentará el gobierno federal en su deuda realizada (en oposición a la contingente), ya que los acreedores, especialmente los extranjeros, ya saben de los pasivos contingentes de la federación y están fijando el precio de sus préstamos en función del riesgo resultante. Al mismo tiempo que la provisión para contingencias, el nuevo gobierno deberá asumir un enfoque más holístico frente a la administración de la deuda pública. Diversas instituciones públicas a nivel nacional y subnacional (especialmente el IPAB) piensan emitir deuda durante los próximos años. Aunque no se dispone de cálculos completos del flujo de

fondos, se puede esperar que la suma de esas emisiones superará ampliamente la capacidad de absorción del mercado interno y, por lo tanto, desplazará al sector privado mediante tasas de interés mucho más altas. Específicamente, los pagarés FOBAPROA no comercializables, sin cupón, y originalmente a 10 años vencerán en julio del 2005 y deberán ser refinanciados. Esto requiere un nuevo mecanismo institucional que coordine y programe el endeudamiento de todas las entidades del sector público, tal vez con la asistencia técnica del *Banco de México* (el agente fiscal de muchas de las emisiones de deuda).

La cuarta debilidad en la sostenibilidad fiscal de México son las finanzas de sus gobiernos estatales. Sin duda, México no es Brasil. Su deuda subnacional total equivale a cerca del 2 por ciento del PIB, en comparación con el 20 por ciento de Brasil.

Además, los gobiernos subnacionales de México, según la Constitución, no pueden endeudarse con acreedores externos o en moneda extranjera. Sin embargo, un episodio como el de "Minas Gerais", aunque improbable, no es inconcebible en México. Si bien la raíz del problema se encuentra en la naturaleza del proceso de descentralización de México (que se aborda más adelante), desde el punto de vista federal, la solución reside en imponer restricciones presupuestarias "duras" a las entidades subnacionales.

Recientemente se ha avanzado bastante en esta área: por una parte, en el presupuesto federal para el 2000 se eliminó la posibilidad de hacer transferencias discrecionales a los estados (eliminando virtualmente *Ramo 23*) y, por otra parte, en abril de 2000 el gobierno federal implementó un nuevo sistema regulatorio que vincula los requerimientos de capitalización, y por tanto la tasa de interés de los préstamos bancarios a los estados y municipios, con la calificación de deuda de los prestatarios. Esto ha reducido en forma considerable el "riesgo moral" entre los gobiernos subnacionales y sus prestamistas, porque casi ha desaparecido la percepción de probabilidad de rescates federales.

Es decisivo que la Administración entrante mantenga estas restricciones presupuestarias duras sobre los estados y municipios y que se comprometa a no rescatar a los estados renunciando a toda facultad para realizar transferencias discrecionales en sus presupuestos anuales y aplicando las nuevas regulaciones crediticias, entre ellos a sus propios bancos de desarrollo (en especial, BANOBRAS). El efecto inmediato será que cuando ya no puedan seguir endeudándose, estados más débiles tendrán incentivos para realizar ajustes estructurales en sus cuentas fiscales. En esos casos, el papel óptimo de la federación será facilitar esos ajustes, más que eliminar la necesidad de ellos. Esto será especialmente cierto para los estados que realicen ajustes anticipados, algo que producirá un valioso efecto de ejemplo para los estados más reticentes.

Como se explicará más adelante, la necesidad de ajuste también despertará el interés de los gobiernos subnacionales en profundizar el proceso de descentralización.

Por último, la sostenibilidad fiscal de México se fortalecerá con una política fiscal general anticíclica. En parte debido a la dependencia del petróleo y en parte debido a la naturaleza del proceso presupuestario, el gobierno federal ha tenido la tendencia de relajar su posición fiscal cuando el crecimiento se acelera y a restringirla cuando la economía se desacelera. Esto exacerbó los ciclos económicos e incentivó los desequilibrios externos (en especial, los déficits de cuenta corriente de la balanza de pagos). Además del cambio requerido en la actitud en las políticas, otras dos iniciativas podrían mitigar el problema: la incorporación de planes de contingencia al presupuesto federal y la formalización de programas presupuestarios a tres años.

En resumen, los esfuerzos de política para asegurar la sostenibilidad fiscal son una condición necesaria para que México goce de un marco macroeconómico estable y propicio. Como quedará evidente más adelante, estos esfuerzos son igualmente decisivos para otros dos objetivos centrales

de la agenda probable de la próxima administración: crecimiento basado en competitividad y reducción de la pobreza a través del desarrollo humano.

Aceleramiento del crecimiento mediante una mayor competitividad

El Presidente entrante hereda una economía que crece con rapidez, quizás hasta en un 5 por ciento o más durante el año 2000. Aunque esa tasa de crecimiento es enteramente respetable, México tendrá que acelerarla hasta en 2 puntos porcentuales en el largo plazo si quiere satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos, especialmente en términos de creación de empleos entre los pobres. (Según ciertas estimaciones, México requiere la creación de 1 millón de empleos al año, sólo para acomodar a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral, mientras que en la actualidad crea cerca de 600.000). En el pasado, los gobiernos mexicanos intentaron fomentar el crecimiento mediante intervenciones que, en esencia, impulsaban la demanda agregada interna. Con ello se obtenían breves rachas de crecimiento, las que se detenían con las resultantes crisis en la balanza de pagos.

Actualmente, dado que el país ya está integrado a la economía global y goza de sus beneficios y especialmente del NAFTA, la aceleración del crecimiento a largo plazo será sostenible sólo si se logra mediante una mayor competitividad en los mercados externos.

La competitividad de un país depende de una amplia serie de factores y la formulación de políticas debe centrarse en aquellos que generan el mayor mejoramiento marginal. Esta sección se centra en los tres factores que en la actualidad más dificultan la competitividad de México: un sector financiero débil, una deficiente infraestructura y una baja productividad de la agricultura. Cabe recalcar que existen otros factores determinantes importantes, tanto directos como indirectos, de la competitividad (por ejemplo, la reforma laboral y la corrupción), muchos de los cuales se tratan por separado en este

capítulo (por ejemplo, el trabajo como parte del desarrollo humano y la corrupción como parte de la gobernabilidad).

El sector financiero de México está dominado por su industria bancaria, cuyos problemas son bien conocidos: la crisis de 1994 dejó un serio deterioro de cartera (una cartera de “préstamos incobrables” que tuvieron que absorber los contribuyentes, equivalente a casi un 20 por ciento del PIB) y un problema de flujo igualmente serio (el servicio de la deuda enfrentado por el IPAB en el futuro previsible).

Otros factores han afectado el rendimiento del sector bancario: una deficiente regulación bancaria, pocos incentivos para el pago de deuda, falta de transparencia. Como resultado, desde 1994 los préstamos de los bancos al sector privado se han reducido en cerca de un 40 por ciento en términos reales, los créditos al consumidor de los bancos privados casi han desaparecido (dejando a los bancos y fondos públicos virtualmente con un monopolio, por ejemplo, en los préstamos para vivienda), y el mismo sector privado productivo se ha dividido entre grandes empresas orientadas a la exportación que pueden acceder al financiamiento externo y empresas relativamente más pequeñas con restricciones de liquidez que proveen sólo al mercado interno. Las dificultades de la industria bancaria también afectaron el desarrollo en el resto del sector financiero, puesto que dado el escaso número de agentes solventes, la poca información confiable acerca de ellos y el sistema judicial atascado con casos de recuperación de garantías, era difícil lograr el desarrollo de los mercados de acciones, bonos e incluso, seguros.

A pesar de estos enormes problemas, recientemente se ha avanzado en la recuperación de la industria bancaria. Después de la creación del IPAB, la incorporación gradual de límites al seguro de depósitos, la introducción de una contabilidad más sólida, reglas más adecuadas de valoración de activos y capital bancarios, y la aprobación por parte del congreso de nuevas leyes de garantías y quiebras, ahora está en curso un importante esfuerzo de

consolidación mediante fusiones y adquisiciones de bancos que estimula la participación de inversionistas extranjeros. Otras instituciones financieras no bancarias también tuvieron reformas exitosas, incluido el sistema privado de pensiones en 1997⁵.

Este avance apunta a la prioridad central de las políticas del área financiera en el próximo sexenio: profundizar las reformas ya iniciadas. Esta profundización implicará principalmente la consolidación de las funciones normativas y de supervisión, que en la actualidad se encuentran fragmentadas, una mayor independencia de la entidad reguladora resultante, el establecimiento de las instituciones necesarias para implementar la nueva ley de garantías (como registros) y un mayor fortalecimiento de la posición patrimonial de los bancos. Este último punto pone de relieve el importante papel que cumple el IPAB, puesto que muchos de los bancos más débiles técnicamente están bajo su propiedad, mientras que otros registran entre sus activos grandes cantidades de bonos relacionados con el IPAB.

Además de fortalecer la industria bancaria, otra área decisiva del sector financiero es la reforma del sistema público de pensiones (ISSSTE) y sus vínculos con el fondo público de la vivienda (INFONAVIT). Le corresponderá a este sexenio presidencial proporcionar una fuente más confiable de ahorros a largo plazo a los empleados federales, que permita la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado en forma privada usado por los trabajadores del sector privado. Esto generará un costo fiscal adicional (puede ser de hasta un 1 por ciento del PIB por dos décadas). Vale la pena pagar este costo, puesto que puede ser compensado con creces por el efecto del nuevo sistema en el desarrollo de mercados financieros a más largo plazo y, en definitiva, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía.

⁵ Otro sub-sector que podría presentar riesgos fiscales es el de bancos de desarrollo (incluidos BANOBRAS, NAFIN, BANURAL). Sin embargo, no se dispone actualmente de suficiente información para formar una opinión sobre la solidez de sus balances o sus préstamos.

La reforma del sistema de pensiones de los empleados públicos facilitará y será facilitada por las medidas de política necesarias en otros dos mercados financieros: acciones e hipotecas. México ya está presenciando la migración de sus empresas de primera clase a bolsas de valores extranjeras, debido a los retrasos en abordar la cuestión de la propiedad cruzada de conglomerados financieros (posiblemente mediante barreras normativas que separen las empresas) y la necesidad de una mejor protección de los derechos de los accionistas minoritarios, mayores obligaciones de divulgación de la información por parte de las sociedades, la eliminación de obstáculos para la cotización de valores en la bolsa y su retiro de ella y la eliminación de restricciones a transacciones por parte de extranjeros (entre otras, exigencias del fondo fiduciario de NAFIN). La falta de amplitud y profundidad en los mercados de capital (y la restricción legal contra AFORES de invertir en valores extranjeros) obliga a los fondos de pensión a operar en un mercado más reducido e invertir en compañías con riesgo agravado. En el mercado hipotecario, aproximadamente un tercio de todas las aportaciones a las pensiones se destina al financiamiento de fondos públicos para la vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE). Estos, a través del subsidio de los precios, controlan el 75 por ciento del mercado hipotecario y de hecho constituyen una barrera para el desarrollo hipotecario privado, aún cuando resultan incapaces de satisfacer la demanda contenida de México por viviendas (estimada en 800.000 nuevas unidades de vivienda y 6 millones de unidades que requieren reparaciones).

Es necesario reformar ambos fondos (si no eliminarlos), someterlos a una misma normativa (junto con FOVI), privarlos de sus subsidios de precios (los cuales, si así se decide, se deberían proporcionar en forma abierta a través del presupuesto federal) y se les debería dar mejores estándares de tramitación y servicio (similar a FOVI). Otro subsector financiero que puede significar una fuente de riesgos fiscales está constituido por los bancos de desarrollo (BANOBRAS, NAFIN, BANRURAL y similares) y otras instituciones financieras no bancarias. Sin embargo, en este momento no existe la

suficiente información disponible como para emitir un juicio sobre la solidez de sus balances y sus prácticas crediticias.

La profundización de las reformas en el sector financiero contribuirá en gran medida a proporcionar el segundo pilar de la competitividad: una adecuada infraestructura. Sin embargo, el financiamiento en sí no es suficiente. Para llevar la infraestructura de México a un nivel adecuado, también se requerirá un cambio importante en el sistema de propiedad y de regulación de los sectores relacionados con la infraestructura. Durante las dos últimas décadas, el país acertadamente intentó reemplazar la inversión pública en infraestructura por la privada. Esto se ajustó bien a las necesidades fiscales de austeridad del momento, en especial a partir de los años noventa. Sin embargo, la respuesta del sector privado no se materializó en la medida de lo esperado y, así, México comenzó a acelerar la tasa de depreciación de su capital nacional (la inversión pública total descendió de más del 10 por ciento del PIB a principios de los años ochenta a cerca del 2 por ciento en la actualidad; en el mismo período, la inversión total se redujo de aproximadamente 25 por ciento a menos de 20 por ciento). Aun si lo deseara (equivocadamente), el gobierno ya no tiene la posibilidad de costear esa brecha de infraestructura que crece con rapidez: sólo en el sector energético, se estima que las necesidades de inversión ascienden a US\$10 mil millones anuales durante los próximos 10 años, esto es, alrededor del monto de la asignación del presupuesto federal anual para salud. En su lugar, la solución reside en el financiamiento privado y en una mejor regulación.

La naturaleza del financiamiento y las reformas regulatorias requeridas en el área de infraestructura varía según los sectores. El sector eléctrico necesita tarifas que permitan recuperar los costos (los clientes residenciales y los clientes agrícolas pagan cerca de la mitad y un tercio, respectivamente, del costo del servicio, un subsidio que equivale a poco menos del 1 por ciento del PIB); una nueva organización institucional que divida la CFE (Comisión Federal de Electricidad) en generación, transmisión y distribución y permita la competencia en ambos extremos, y un mecanismo más eficiente de

determinación de tarifas y estándares mediante el fortalecimiento considerable de la Comisión Reguladora de Energía. Esto permitiría la participación del sector privado en duplicar prácticamente la capacidad eléctrica, algo que el país necesita en los próximos 10 años y que requiere, un gasto en inversión estimado de unos US\$37 mil millones. Tarifas eléctricas que permitan recuperar costos y la consecuente eliminación del subsidio cruzado del sector petrolero, un nuevo régimen fiscal, y nuevos planes de concesión para la explotación y producción podrían proporcionar incentivos más propicios para que PEMEX, la compañía petrolera estatal, mejore su deficiente rendimiento. De igual importancia es que no hay razón válida para mantener el monopolio de PEMEX en las actividades secundarias (incluidas las refinerías).

Se requiere una revisión general en el sector del agua, en gran parte porque, como se explicará más adelante, México está al borde de una crisis hidráulica. Esa revisión significará la colaboración de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para comenzar a fijar tarifas que reflejen escasez, imponer el pago de esas tarifas, y encontrar un nuevo equilibrio institucional en el marco de la descentralización, entre la CNA (Comisión Nacional del Agua) federal en un extremo del espectro y los operadores y usuarios locales de agua, en el otro.

También será conveniente un nuevo plan institucional para los sistemas federales de carreteras y caminos, especialmente mediante la fusión de FARAC y CAPUFE, el establecimiento de un Fondo de Mantenimiento de Caminos que funcione, y un regulador independiente del sector de transportes. Estos planes permitirían la captación de financiamiento a mayor plazo, una participación privada más importante en la prestación de los servicios (como completar la privatización de ferrocarriles y aeropuertos) y concesiones de redes.

En resumen, es mucho lo que se puede hacer a través de la formulación de políticas para elevar los estándares de infraestructura de México y para

presenciar resultados positivos en el sexenio. Sin embargo, terminar con la brecha de infraestructura cada vez mayor del país requerirá importantes inversiones, estimadas en forma preliminar en US\$20 mil millones al año durante la próxima década. Este gasto está mucho más allá de la capacidad financiera del sector público. Por lo tanto, es decisivo asignarle una nueva función a los bancos de desarrollo, en especial como facilitadores del financiamiento privado. Más que actuar como un medio de transferencia de fondos fiscales federales (lo que desalentaría a los financistas privados), esos bancos, en particular el BANOBRAS, podrían ayudar a los gobiernos subnacionales a aumentar su solvencia y mancomunar sus riesgos para acceder a financiamiento privado a largo plazo, actuar como administradores de fondos fiduciarios federales específicos de los estados destinados a atraer la participación privada en el financiamiento de infraestructura local, y proporcionar servicios secundarios en la bursatilización de la deuda estatal y municipal. (En los Capítulos sobre Política subsectoriales pertinentes de la Parte II, se presentan más detalles sobre las reformas en el área de infraestructura).

Por último, la competitividad de México podría verse incrementada por esfuerzos de política para eliminar las distorsiones restantes que afectan su economía rural, realizando las inversiones necesarias para fomentar la productividad dentro de un marco normativo adecuado. Este es el sector donde posiblemente se han efectuado las reformas estructurales más drásticas durante la última década (liberalización del comercio impulsada por el GATT y el NAFTA, eliminación de intervenciones de precios, reforma constitucional de la tenencia de la tierra), pero donde los resultados han sido más decepcionantes (estancamiento del crecimiento en la agricultura, falta de competitividad, aumento de la pobreza rural), a pesar del importante apoyo público (PROCAMPO, PROCEDE, Alianza para el Campo, CONASUPO, ASERCA, etc.). Un crudo pero revelador ejemplo de la deficiente productividad del sector es que hoy la economía rural genera apenas el 5 por ciento del PIB de México, pero emplea un 20 por ciento de su fuerza laboral. Las reformas bien intencionadas parecen haber generados muy pocos o

ningún ajuste estructural, una posición incómoda para un sector que, bajo el acuerdo NAFTA, en el 2008 quedará expuesto a la competencia abierta con Canadá y Estados Unidos. ¿Qué ha salido mal y qué se puede hacer para corregirlo?

Muchos de los problemas de la economía rural de México están más allá del control de las autoridades responsables o están profundamente arraigados debido a décadas de mala administración: bajos precios internacionales, diferencias regionales y culturales, mercados con funcionamiento deficiente y una historia de regímenes cambiarios poco propicios y de intervenciones contraproducentes por parte del gobierno en los mercados financieros rurales. Sin embargo, las políticas y programas públicos pueden todavía hacer mucho por mejorar las condiciones en las cuales el sector rural funcionará en los próximos años.

Como aspecto más importante, las autoridades responsables deberían mantener el curso de la estabilidad macroeconómica y completar la liberalización del sector de los cereales (permitiendo que el subsidio de apoyo a la comercialización pase a ser un apoyo a los ingresos para fomentar un cambio hacia cultivos de mayor valor). En segundo lugar, deberían centrarse en la reducción de los costos de transacción mediante la inversión en infraestructura rural básica, la promoción de organizaciones y microempresas agrícolas, intercambios regionales, y flujos de información sobre precios y mercados. En tercer lugar, deberían abordar el deficiente desempeño del sector financiero rural y de los servicios públicos en general, establecer un marco legal y regulatorio, el que no existe en la actualidad, para la operación (y supervisión) de las instituciones financieras no bancarias y promover el desarrollo de los intermediarios financieros rurales (como asociaciones de ahorro y préstamo, bancos comerciales, instituciones especializadas, ONG, estructuras cooperativas, etc.). En cuarto lugar, deberían establecer un sistema regulatorio de calificación e inspección adecuado para el desarrollo del mercado de almacenaje (luego del reciente retiro de CONASUPO), y normas y estándares de seguridad y calidad para los alimentos. Y en quinto

lugar, deberían aumentar la eficiencia del apoyo público mediante la separación de los beneficios de PROCAMPO de la siembra, una mayor eficacia de los programas de Alianza para el Campo como un instrumento para promover la diversificación y asistencia técnica, y el apoyo de estrategias de riego más integrales y productivas, entre otros.

Reducción de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano

Hasta aquí, en este documento se ha sostenido que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento impulsado por la competitividad deben ser dos prioridades básicas en la agenda de la nueva Administración Presidencial. Sin embargo, el crecimiento estable no es un fin en sí mismo. De hecho, es una herramienta, quizás la más poderosa, para lograr el objetivo final del desarrollo: la reducción de la pobreza. Las estadísticas de pobreza (y desigualdad) de México y su evolución son motivo de un amplio debate técnico y político. Según la estimación no ajustada del Banco Mundial, en 1996 aproximadamente dos de cada tres mexicanos eran pobres y uno de tres se encontraba en situación de extrema pobreza. Estas cifras confirman en términos estadísticos lo que ya era un supuesto seguro: que la crisis de 1994 revirtió por completo la reducción de 10 puntos porcentuales en los registros de pobreza que México se había esforzado por alcanzar desde 1984. Esto encierra un mensaje clave para las nuevas autoridades: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento son condiciones *necesarias* para luchar con éxito contra la pobreza. Sin embargo, no son suficientes.

Prácticamente todos los Presidentes Mexicanos entrantes se comprometieron a reducir la pobreza y lanzaron programas con ese objetivo. Se han producido grandes logros (la educación primaria es casi universal, la atención de salud básica ahora llega a la mayoría de los mexicanos, existe consenso político en poner un énfasis cuantificable en el sector social dentro del presupuesto federal, etc.). Sin embargo, a juzgar por las cifras antes citadas, la pobreza sigue siendo muy extendida. Así, aparte de evitar la turbulencia macroeconómica, ¿qué puede hacer la nueva administración para reducir la

pobreza que no se haya hecho antes? La respuesta se relaciona con la *calidad* de la educación, salud, protección social y otros servicios para la formación del capital humano que entrega el estado, y con la forma en que los pobres pueden aprovechar su capital humano al incorporarse al mercado laboral.

En el sistema educativo mexicano han habido y hay muchos programas de mejoramiento de la calidad y de extensión de la cobertura (*Carrera Magisterial*, PRODEI, PARE, *Escuelas Comunitarias*, PAREIB, *Telesecundaria*, etc.). Muchos de estos programas están logrando sus objetivos. Esto proporciona una buena base desde la cual comenzar a abordar un desafío más amplio en la educación pública mexicana: llevar el sistema al siguiente nivel de calidad, un nivel más compatible con las exigencias de una economía que se moderniza. El modelo actual de enseñanza centrado en los maestros, que en realidad enfatiza la memorización en perjuicio de la comprensión y que fue diseñado para el estudiante promedio, tiene que ser reemplazado por un aprendizaje cooperativo, liderado por el estudiante, que emplee la investigación y en que el maestro no sea la fuente de conocimientos ni el vigilante de los alumnos, sino más bien, el facilitador de la clase.

Este nuevo enfoque de enseñanza se reflejará en el plan de estudios (el cual tendrá que darle más importancia al pensamiento crítico y a la comunicación); en el tiempo real de estudio (más tiempo dedicado al aprendizaje en la sala de clases y menos a la administración de la clase y repeticiones mecánicas, puesto que se estima que un maestro de escuela primaria mexicano emplea menos de la mitad de las 810 horas de clase prescritas por año efectivamente enseñando); en el entorno escolar (los maestros deberán tener más influencia en el tipo y cantidad de libros de texto, material e infraestructura que obtengan sus clases y se deberá eliminar el monopolio que prácticamente posee el gobierno en la producción de textos para permitir una competencia creativa); y en forma más decisiva, en la naturaleza de los mecanismos de rendición de cuentas de los maestros y escuelas (la

participación de supervisores y padres se centrará menos en el proceso y más en los resultados reales, medidos con las calificaciones publicadas de los estudiantes en pruebas nacionales estandarizadas).

En todas estas reformas, los maestros, en forma individual y colectiva a través de sus sindicatos, deberán incorporarse como colaboradores. Todo esto significa un cambio en la “cultura” del sistema educacional de México, un cambio que tomará tiempo, pero que bien se puede poner en marcha durante el sexenio.

Un cambio en la “cultura” también es la clave para el mejoramiento de la calidad en el sector salud. En el pasado, México se basaba en instituciones centralizadas y programas verticales para controlar las enfermedades infecciosas y aumentar la prevención y la educación sanitaria. Esto produjo importantes éxitos de primera generación: una menor mortalidad materno-infantil, tasas de vacunación más altas, y mayor esperanza de vida. Sin embargo, estos y otros factores han cambiado el perfil epidemiológico del país, con lo que las enfermedades crónicas y las lesiones han pasado a ser las principales causas de muerte e invalidez, han surgido nuevas amenazas para la salud (como el SIDA y la contaminación), y los consumidores son cada vez más sofisticados y exigen una medicina de tecnología avanzada.

Esta realidad de segunda generación requiere un cambio en el papel del gobierno, donde en lugar de imponer autoridad y control se dedique más a facilitar el suministro privado, asegurando al mismo tiempo el acceso universal a un paquete de salud básico. Para cumplir con esta nueva función en el sector salud, el gobierno deberá implementar nuevos planes institucionales y de financiamiento y una estructura de mercado diferente para los servicios de salud. La actual serie de instituciones de salud pública (SSA; IMSS; IMSS-*Solidaridad*; ISSSTE, los servicios de salud de PEMEX, el Distrito Federal, la policía, las fuerzas armadas y otros organismos paraestatales), cada una de las cuales ha tendido a financiar y operar sistemas de salud con sus propios establecimientos y médicos que en

ocasiones se superponen, no es adecuada para reducir costos ni distribuir el riesgo. La creación de un Fondo Nacional de Salud podría eliminar esos problemas: permitiría reunir todos los aportes obligatorios para atención de salud (y el conjunto de los presupuestos de salud federal y estatal) y actuar como un poderoso comprador de servicios en forma competitiva a proveedores privados y públicos, incluidas organizaciones de atención reguladas.

Esta fórmula de integración con competencia bajo un Fondo Nacional de Salud permitiría al gobierno y, más específicamente, a su *Secretaría de Salud*, concentrarse en la certificación y licencia de medicamentos, el establecimiento de estándares para capacitación médica, la regulación de los proveedores de atención de la salud, el financiamiento y coordinación de las actividades de investigación, y otras actividades que capten externalidades. Bajo el nuevo plan seguiría existiendo y se ampliaría la cobertura para los pobres, en especial la cobertura de salud básica, mediante pagos de los gobiernos federal y estatales al Fondo Nacional de Salud y mediante los actuales programas focalizados del gobierno (PAC, PCC, PROGRESA, PIAJA, POR CIENTO y similares), que se beneficiarían de la fuerza compradora del Fondo Nacional de Salud para lograr la entrega de sus servicios.

Sería poco razonable para México, como país, invertir recursos en la creación de capital humano a través de la salud y educación sin establecer los mecanismos adecuados que protejan esa inversión, especialmente entre los pobres. Aunque en general se carece de evaluaciones precisas, las evidencias disponibles sugieren que la Administración saliente ha logrado progresos sólidos en la protección social. En esencia, la tarea de la Administración entrante es consolidar ese progreso. Esto implicará esfuerzos paralelos en dos frentes: realizar evaluaciones abiertas y participativas, y eliminar las brechas de cobertura.

En México actualmente se emplea cerca del 1 por ciento del PIB en programas focalizados de protección social. El programa más representativo entre estos es PROGRESA, un plan de transferencia directa de ingresos a los pobres rurales condicionado en el consumo de servicios seleccionados de educación, salud y nutrición.

PROGRESA es uno de los pocos programas de gobierno que ha sido evaluado y ha resultado ser extremadamente exitoso (especialmente en reducir la morbilidad infantil, aumentar la escolaridad femenina y aumentar la asistencia a los consultorios de salud básica). Aunque es posible afinarlo más, PROGRESA debería mantenerse y si es posible, ampliarse. Se puede decir mucho menos acerca de otros programas, los que carecen de una evaluación cuidadosa. La tendencia general en los programas relacionados con alimentación (Liconsa, Tortibono, Diconsa, Desayuno DIF, etc.) ha sido correcta, el subsidio supeditado a los medios de vida ha reemplazado en forma significativa al subsidio universal. Lo mismo parece aplicar a las intervenciones en materia de generación de ingresos (PET, PROBECAT, etc.). Sin embargo, es difícil afirmar si estos programas en realidad llegan a los beneficiarios previstos en forma eficiente y más importante aún, si existen brechas críticas en la cobertura.

Por lo tanto, será decisivo evaluar los programas para emprender la segunda etapa de la consolidación: identificar y eliminar brechas en la cobertura de protección social de México. El análisis preliminar del riesgo social, basado en la edad, sugiere que en efecto existen importantes brechas: desnutrición y falta de acceso a la educación preescolar entre los pobres de 0 a 5 años; baja asistencia a la escuela primaria entre niños de 6 a 14 años en áreas rurales pobres y aisladas (en especial, indígenas); baja matriculación en la escuela secundaria y altas tasas de inactividad entre los 15 y los 24 años en general; bajos ingresos, subempleo y desempleo entre la población de 25 a 64 años; y escasa cobertura de pensiones para los ancianos pobres (65 y más).

Claramente se requiere una identificación más exacta de los focos de riesgo, la que deberá ser la base de intervenciones públicas.

Aun cuando crear y proteger el capital humano es la clave para reducir la pobreza, el capital humano en sí mismo no reduce la pobreza. Los pobres deben ser capaces de obtener ingresos de ese capital. El vínculo entre formación de capital humano y reducción real de la pobreza lo proporciona el mercado laboral. Es por este motivo que existe una seria inquietud de que el marco normativo y legal en el cual funciona el mercado laboral de México está obsoleto, en el mejor de los casos (parte de ese marco se remonta a 1917) y, en el peor de los casos, de que es más un impedimento que una herramienta para que los trabajadores, especialmente los trabajadores pobres, obtengan el mayor beneficio de su capital humano. No es de sorprender que aproximadamente uno de cada dos trabajadores mexicanos no pertenezca al mercado laboral formal y que de aquellos que permanecen en la informalidad, cerca de la mitad lo hace contra su voluntad. Tampoco es de sorprender que a los inversionistas del NAFTA les disgusten las regulaciones laborales de México, puesto que esas regulaciones imponen una "cuña impositiva" del 31 por ciento de la nómina, comparada con el 12 por ciento y 19 por ciento de Canadá y Estados Unidos, respectivamente.

En términos económicos, las leyes, regulaciones e instituciones laborales mexicanas tienen el objeto de permitir una flexibilidad en los salarios reales, pero no una flexibilidad en el empleo, y la baja tasa de desempleo formal del país por lo general se atribuye a este factor. Sin embargo, esta flexibilidad unilateral se ajusta más a una economía protegida con una elevada inflación y sindicatos fuertes, que al México integrado, más estable y participativo de hoy.

¿Qué se debe hacer? Se debe eliminar el sistema actual de pagos por despido, negociación colectiva y contratos obligatorios para la industria (*contratos-ley*); el ingreso obligatorio a sindicatos (*cláusula de exclusión*); la repartición obligatoria de utilidades; las restricciones a los contratos

temporales, de plazo fijo y de aprendizaje; los requisitos de promociones basados en antigüedad; el registro de programas de capacitación proporcionados por las empresas; y las obligaciones por los empleados de subcontratistas (*patrón indirecto*). Al igual que con el salario mínimo (actualmente bajo los niveles de equilibrio de mercado), el problema de esos sistemas no necesariamente es que limitan las decisiones de las empresas.

El problema es que su costo en realidad es asumido por los trabajadores mexicanos en forma de salarios más bajos y menos oportunidades de empleo, a cambio de beneficios poco evidentes. La seguridad de los ingresos de los trabajadores se podría lograr con mecanismos más prácticos y más compatibles con los incentivos individuales (como aportes a cuentas individuales de desempleo). También es importante que los aportes a la seguridad social estén más estrechamente relacionados con los beneficios que obtienen los trabajadores, y que estos perciban que obtendrán de tales aportes. En los últimos años, se ha intentado en forma parcial esa asociación más estrecha (especialmente mediante la reforma del plan de pensiones del sector privado y de salud) y debería continuarse (por ejemplo, haciendo que los aportes a INFONAVIT sean voluntarios).

Las reformas laborales del tipo antes mencionado tendrán un beneficio adicional: contribuirán directamente a la formalización y posterior crecimiento del conjunto de microempresas y pequeñas empresas informales que componen la “otra economía” de México y que, según ciertas estimaciones, producen hasta el 25 por ciento del PIB.

De hecho, la eliminación de las rigideces relacionadas con el trabajo, las reformas integrales del sector financiero y de infraestructura descritas anteriormente y, lo que es igualmente importante, la racionalización y descentralización de los 200 programas públicos de apoyo a empresas de tamaño específico financiados a nivel federal, alterará en forma positiva la disyuntiva que enfrenta el empresario informal común: evitar los costos que representan las regulaciones al seguir siendo pequeño e informal (“bajo el

radar del regulador”) o cumplir con las regulaciones para expandirse y obtener economías de escala. En otras palabras, el objetivo no es promover las microempresas y pequeñas empresas (esto es, aumentar su número), sino ayudarlas a desarrollarse (esto es, crecer hasta su tamaño tecnológicamente eficiente).

Por último, cabe señalar que mejorar la calidad de la entrega de los servicios públicos formadores de capital humano y del marco normativo legal del mercado laboral funcionará para el mexicano pobre “promedio”. Sin embargo, grandes segmentos entre los pobres también enfrentan necesidades específicas del grupo social al que pertenecen y que pueden dificultar sus posibilidades de beneficiarse de los esfuerzos de política del gobierno. En este sentido cabe mencionar dos grupos que se superponen: las mujeres y las poblaciones indígenas. Aunque en la Parte II se proporcionan recomendaciones y diagnósticos detallados con respecto a estos grupos, no es difícil ilustrar aquí los problemas involucrados.

Las funciones atribuidas socialmente a los géneros han colocado a las mujeres en clara desventaja en términos de salud (en especial, salud reproductiva), educación, trabajo y, lo que es más perturbador aún, seguridad personal (en una encuesta realizada en 1995 en Monterrey, una de las ciudades más progresistas de México, se concluyó que más de la mitad de todas las mujeres son víctimas de alguna clase de maltrato y casi un 20 por ciento de ellas eran víctimas de maltrato y abuso sexual). De forma similar, aproximadamente 1 de cada 10 mexicanos se declaran indígenas y mantienen y responden en esencia a un conjunto diferente de valores económicos, en que los activos (en especial, la tierra) son fuentes no transables de identidad del grupo; el beneficio de la comunidad se considera de mayor importancia que la maximización de las utilidades individuales; se confía en la gobernabilidad social tradicional más que en la dictada por las leyes del país; la organización social se basa en el prestigio y el deber cívico; y el idioma de preferencia (y con frecuencia el único idioma) no es el español. Aun cuando estos problemas claramente son específicos de determinados

grupos, todavía hay debate en torno a su adecuada solución. Sin embargo, además de preservar los valores y preferencias sociales, se podría argumentar que la sensibilidad cultural y de género deberían constituir una característica de la formulación de políticas a través de los sectores, desde la tributación y finanzas hasta la salud y educación. Crear esa sensibilidad requerirá intervenciones del gobierno para despertar conciencia y educar.

Equilibrio del crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales

En las décadas pasadas, el desarrollo de México era esencialmente un proceso de “explotación”. Energía, agua, bosques y similares se agotaban para estimular el crecimiento, sin mucha consideración por la transferencia de riquezas en contra de las generaciones futuras que implicaba o por los costos que ese agotamiento significaría para la generación actual (por ejemplo, en riesgos para la salud). Desde principios de los años noventa, esta actitud cambió radicalmente, en parte debido a la participación más activa de México en el terreno internacional (NAFTA, OCDE, Protocolo de Kioto, Convención de Basilea, etc.) y en parte debido a su democracia interna más participativa. Así, se aplicó una serie de sólidos marcos legales, normativos e institucionales, como la Ley Nacional de Aguas (1992), la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente (1996), la reforma de la Ley Forestal (1997), la creación de un ministerio del medio ambiente (SEMARNAP, en 1994), la formación de la Comisión Nacional para Áreas Protegidas (2000) y un reciente esfuerzo por fomentar la descentralización de la administración del medio ambiente.

Aunque estas reformas constituyen excelentes primeros pasos en la dirección correcta, aún no son suficientes para revertir la degradación ambiental de México. De los 258 acuíferos del país, más de 100 están agotados y se están originando graves crisis de agua en algunos estados, en especial en las zonas más productivas del norte.

Menos del 10 por ciento de las aguas servidas del país se trata en forma adecuada. Sólo el 35 por ciento de los residuos sólidos se elimina en forma sanitaria. En muchos centros urbanos, los contaminantes atmosféricos habitualmente exceden los estándares de seguridad. Unas 300.000 hectáreas de bosque mexicano desaparecen cada año (la tasa más alta de América Latina). La biodiversidad está en disminución y los ecosistemas marinos e insulares están amenazados a causa de la agricultura y el turismo. A pesar de los problemas propios de las cuentas nacionales “verdes”, se estima con confianza que el costo de la degradación ambiental anual equivale a cerca del 10 por ciento del PIB. Le corresponde al nuevo gobierno federal abordar este urgente desafío ambiental.

El primer paso y el más difícil políticamente es hacer que los precios reflejen la escasez, eliminando en algunos sectores los subsidios explícitos e implícitos al agua, energía y cereales básicos. La eliminación de los subsidios debería producirse en los tres niveles de gobierno; por ejemplo, no existe mucha justificación para que la CNA fije el precio del agua en forma adecuada si los municipios locales no transfieren ni imponen el pago de esos nuevos precios a sus consumidores finales (y al mismo tiempo buscan las formas de traspasar la pérdida nuevamente a la federación). Puesto que muchos de esos subsidios son obtenidos por los pobres (aunque no exclusivamente por ellos), se deberá aplicar un apoyo de ingresos compensatorio. Sin embargo, una fijación de precios más adecuada producirá un beneficio concomitante: hará que la inversión y preservación ambiental sea un buen negocio para el sector privado, tanto en términos de su propia conservación como en la forma de un socio prestador de servicios públicos (la inversión privada en el agua es un buen ejemplo de esa posibilidad).

En segundo lugar, se deben aclarar los derechos de propiedad en el espectro de los recursos naturales (mientras se están obteniendo progresos en el agua y la tierra, estos son menores en el sector forestal y pesquero). En tercer lugar, se debe romper en forma exógena el círculo vicioso de degradación ambiental como herramienta de supervivencia a corto plazo (en la cual están

atrapadas algunas comunidades rurales y pobres), respetando al mismo tiempo las preferencias y estructuras comunales; probablemente se necesitarán programas de apoyo caso a caso. En cuarto lugar, se le debe entregar a SEMARNAP la facultad de actuar como una “función” en todos los ministerios, más que al costado de ellos en forma de “silo” vertical. Esto permitiría la evaluación ambiental permanente de todas las políticas y programas de gobierno (no sólo las de SEMARNAP), esto es, permitiría que el gobierno mexicano en su conjunto tenga una actitud más consistente con la protección del medio ambiente.

Por último, con algunas excepciones (por ejemplo, distritos de riego), la descentralización del sector ambiental no se está llevando a cabo con rapidez (a pesar de los recientes esfuerzos por parte de SEMARNAP), aun cuando este es un sector en que la mayor proximidad entre las autoridades responsables y los usuarios sería de particular beneficio. La limitada descentralización del sector se debe en gran parte al marco fiscal general que enfrentan los estados y municipios, en que la definición de responsabilidades aún no está clara y los incentivos a la tributación local y a la aplicación de tarifas a los usuarios son deficientes (los problemas generales del proceso de descentralización se abordan más adelante).

Creación de un gobierno eficiente, responsable y transparente

La tarea de colocar a la economía mexicana en la senda de un crecimiento rápido y sostenible, que reduzca la pobreza y esté en equilibrio con el medio ambiente, tendrá que realizarse dentro de una nueva manera de gobernar. Esto se debe a que durante la última década, dos poderosas fuerzas alteraron en forma fundamental la naturaleza del gobierno en México: la globalización y la democratización. La integración comercial y financiera y el control que ambos imponen en las cuentas fiscales y el desempeño macroeconómico, hicieron que fuera casi imposible para los gobiernos mexicanos seguir siendo un sustituto de la asignación de recursos basada en el mercado privado. Si trataran de hacerlo, de inmediato serían esquivados

por los inversionistas internacionalmente móviles. De igual manera, el aumento de la competencia política (en especial después de 1997) le dio un nuevo significado al federalismo del país. Los estados y municipios exigieron la restitución de su función constitucional en la formulación de políticas, colocando así esa formulación bajo un escrutinio más directo, por parte del electorado local. En resumen, la globalización y la democratización han hecho que las actividades del gobierno en México sean mucho más responsables frente a los mercados y frente a los votantes.

Esta tendencia hacia una responsabilidad pública del gobierno por su gestión es irreversible y seguramente se intensificará en los próximos años. El nuevo Presidente se enfrentará con la exigencia urgente de un “mejor gobierno” (que en términos generales se entiende como un cuerpo de proveedores de bienes públicos más eficaz, más eficiente y más transparente) y se le hará responsable de proporcionarlo. Sin embargo, mejorar la calidad del gobierno en México es una tarea multifacética, de muchos niveles y varios años, cuyo cumplimiento total probablemente se extenderá por varios sexenios. Por consiguiente, es imperativo que las autoridades entrantes se centren en unas pocas áreas críticas, en que los rendimientos marginales en términos de mejoramiento de calidad sean los más altos. En este documento se sugiere que tales áreas de concentración deberían ser tres: la descentralización, el sistema judicial y la corrupción.

Como se mencionó, la descentralización en México ya está en curso y avanza con rapidez. Su potencial de mejorar la calidad de los servicios del gobierno acercando a las autoridades responsables y a los beneficiarios finales es enorme. La descentralización permite eliminar la función del gobierno federal de perseguir aquellos resultados que los gobiernos subnacionales pueden lograr por sí mismos, y dirigirla hacia la captación de externalidades a nivel nacional. Sin embargo, la descentralización también tiene en última instancia la posibilidad de ser un factor de desestabilización para las finanzas públicas en todos los niveles y, para el marco macroeconómico del país. La experiencia mundial indica que la

descentralización no se debería realizar si n una estrategia general coherente y sin la adecuada infraestructura institucional en los niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, esas fueran las condiciones en las cuales se inició la descentralización y se está intentando en México. Así, el desafío básico de política en esta área es colocar el proceso de descentralización en una senda sostenible.

El gobierno saliente buscó acertadamente asegurar esa sostenibilidad imponiendo restricciones presupuestarias “duras” a los estados y municipios. Lo logró renunciando, en el presupuesto federal para el 2000, a sus propias facultades de realizar transferencias discrecionales y estableciendo una conexión regulatoria entre las exigencias de capitalización para préstamos bancarios a los gobiernos subnacionales y las calificaciones de deuda de estos prestatarios determinadas en forma independiente.

Estas reformas fueron la respuesta a corto plazo correcta y ya están dando frutos: los estados claves, como el *Estado de México*, están comenzando a articular sus esfuerzos de ajuste estructural. A este respecto, será recomendable que la nueva Administración mantenga esas duras restricciones presupuestarias, siga renunciando a las transferencias discrecionales en los presupuestos federales, y haga cumplir las nuevas regulaciones bancarias (incluso en sus propios bancos de desarrollo).

Sin embargo, en el mediano plazo, la disciplina fiscal subnacional tendrá que ser complementada con un marco más propicio para la descentralización. En particular, se debe reformar el Pacto Fiscal que actualmente delega la mayor parte de las facultades tributarias a la federación, para que se devuelva gran parte de esas facultades a los gobiernos subnacionales. Con una base tributaria propia, los estados y municipios podrían absorber el otro cambio necesario en el marco de descentralización de México: una asignación más clara de las responsabilidades de gasto, no sólo en términos de adquisición de bienes y servicios, sino también en términos de las decisiones de política que están detrás de esas adquisiciones (por ejemplo, cuánto pagarle a los

maestros, cuántos hospitales mantener abiertos o cuántos caminos construir).

Al tener que pagar por sus decisiones de gasto (y endeudamiento) con los impuestos aplicados directamente a sus votantes locales, los gobiernos subnacionales serían mucho más disciplinados, eficientes y responsables ante la ciudadanía por el manejo de sus asuntos fiscales.

Es importante señalar que la devolución de los impuestos y la asignación de las responsabilidades de gasto abarcan mucho más que aspectos puramente técnicos, puesto que definirán el tipo de nación federal que México desea ser.

Por ejemplo, la enmienda del Pacto Fiscal para devolver impuestos requerirá una enmienda paralela de las fórmulas de transferencia, que en efecto actualmente transfieren recursos de los estados más ricos a los más pobres y moderan las disparidades de desarrollo entre las regiones. De forma similar, la descentralización total de las responsabilidades de gastos puede o no depender de estándares mínimos de logro (digamos, por ejemplo, en educación), con el objeto de asegurar cierto nivel de homogeneidad en toda la nación.

El segundo aspecto de la gobernabilidad en que las retribuciones de las reformas serán especialmente altas en términos de mejoramiento de la calidad de la función pública es el sistema judicial. Aunque actualmente se carece de evaluaciones integrales y sistemáticas, esta es un área en que parece existir consenso sobre el diagnóstico general: el sistema proporciona servicios que son insuficientes en cantidad y calidad, no está libre de corrupción, y no es accesible para las personas que no tienen dinero. La causa de este mal desempeño es una combinación de un derecho procesal y substantivo obsoleto, estructuras y procesos administrativos inadecuados, un inadecuado manejo de los recursos humanos, falta de fondos y, críticamente, una independencia limitada de los poderes políticos (en especial a nivel de estado).

Esas falencias del sistema judicial y la carga que imponen en todo el espectro de desarrollo (desde la falta de crédito a las sociedades hasta los títulos de propiedad imposibles de hacer cumplir) han sido el objeto de muchos esfuerzos de reforma (especialmente las enmiendas constitucionales de 1988, 1994 y 1999). El problema, y el desafío, es que, en su conjunto, esas reformas no generaron los resultados esperados.

¿Qué pueden hacer las nuevas autoridades para que las reformas funcionen? En primer lugar, se deben eliminar las diversas fuentes de fricción entre el sistema judicial federal y los 31 sistemas estatales (superposición de jurisdicciones en casos comerciales, uso abusivo de *amparos*, investigaciones no coordinadas, etc.). En segundo lugar, se debe asegurar la independencia de los sistemas judiciales estatales, en especial con respecto a la rama ejecutiva de los estados, algo que puede requerir enmiendas constitucionales adicionales. En tercer lugar, el campo de las reformas se debe extender más allá de los jueces y cubrir el conjunto de los demás agentes (administradores de tribunales, fiscales, litigantes, etc.) y mecanismos (arbitraje privado, mediación, conciliación, entre otros) del sector judicial. En términos más mundanos, pero igualmente importantes, se deben establecer mecanismos transparentes para vigilar y evaluar la aplicación de la reforma, tanto para garantizar medidas correctivas oportunas cuando sea necesario como para difundir las prácticas que resulten exitosas a través de los estados.

El tercer mejoramiento y quizás el más visible en la calidad del gobierno de México será una reducción en la incidencia de la corrupción. Lamentablemente, este es un fenómeno que carece de documentación y diagnóstico sistemáticos. Sin embargo, las percepciones de los ciudadanos bastan para ilustrar la magnitud del problema: según una reciente encuesta independiente realizada por los medios de comunicación mexicanos, sólo el 3 por ciento de la población piensa que el gobierno no es corrupto y uno de

cada tres encuestados piensa que es “muy corrupto”. En otras palabras, existe una demanda acumulada por transparencia.

Enfrentar el problema de la corrupción en México será difícil y tomará tiempo. Por lo tanto, será decisivo centrarse en primer lugar en las instituciones clave para la fijación de incentivos. SECODAM y la *Contaduría Mayor de Hacienda* (los auditores internos y externos del gobierno, respectivamente) necesitan una urgente modernización. SECODAM, aunque ha avanzado en sus esfuerzos por modernizar las adquisiciones del gobierno (a través de COMPRANET), carece de los mecanismos para responder ante los ciudadanos (procedimientos adecuados para manejar quejas, una “ficha de evaluación,” etc.). La *Contaduría Mayor de Hacienda*, por diseño o por práctica, no cumple con su cometido principal de verificar los gastos públicos en forma oportuna. Estos problemas con la auditoría externa e interna de la rama ejecutiva también existen, con diversos grados de magnitud, en los 31 gobiernos estatales.

Junto con establecer incentivos apropiados para sus auditores, el gobierno federal debe proporcionar los incentivos adecuados a sus propios empleados mediante la creación de un servicio civil de carrera, en el que la promoción y la compensación sean competitivos con el mercado y basados en el desempeño y donde la información (registros, cuentas, decisiones) se mantenga confidencial solo por excepciones especificadas en la ley.

Muchas instituciones fuera del gobierno tendrán importancia en el establecimiento de incentivos contra la corrupción. Cabe mencionar especialmente tres: el sistema judicial (tratado anteriormente); la policía (que, aunque aquí no se ha tratado, es decisiva para romper el vínculo entre crimen y corrupción) y los medios de comunicación (cuyo papel en el México nuevo y más abierto probablemente se amplíe, probando la fortaleza del marco de protección legal para sus operaciones).

III. Conclusión y Recapitulación

La agenda que se describe en este capítulo y que está sustentada en las dos partes de este compendio es poco menos que abrumadora. En esencia, se recomienda a la nueva Administración que busque la sostenibilidad macroeconómica como una condición sine qua non; que acelere el crecimiento a largo plazo mediante una mayor competitividad externa (y no a través de estímulos a la demanda agregada de corto plazo); que intente reducir la pobreza mediante la formación de capital humano (y no a través de donaciones temporales); que haga del crecimiento con reducción de la pobreza una tarea que esté en equilibrio con el medio ambiente (y no un ejercicio de explotación); y que logre estas metas sobre la base de un gobierno eficiente, responsable por su gestión y transparente.

Sin duda, su puesta en práctica requerirá asignar prioridades. Se deberán tomar decisiones para trazar la secuencia de los esfuerzos de política que se emprenderán en cada etapa. No hay respuestas universales con respecto a la secuencia que se ajuste mejor a México y mucho dependerá del valor que le asigne el equipo entrante a los diversos objetivos, y de la evaluación que tenga de su propia capacidad. Sería muy optimista pensar que todas o incluso gran parte de las reformas aquí descritas pueden lograrse durante el próximo sexenio. El consenso con respecto a las principales reformas puede resultar enloquecedoramente esquivo en una democracia participativa, y su implementación, no menos difícil. Por lo tanto, es decisivo que el nuevo gobierno logre algunos éxitos demostrables en una etapa temprana, con el fin de crear el impulso decisivo para los siguientes esfuerzos.

Aunque difícil, la agenda es factible. México puede movilizar los recursos humanos y materiales necesarios para implementarla. El país tiene una oportunidad única para hacerlo: los cambios políticos históricos que originaron las elecciones del año 2000 abrieron las puertas para una reforma emprendedora y participativa. La recompensa al final del sexenio no será un México libre de todos sus problemas de desarrollo, sino más bien un México en una senda de desarrollo rápida y sostenible, y un futuro mejor para todos sus habitantes.

Comentarios y sugerencias e-mail :

frentesdelsur@yahoo.com.mx y hektor2007@gmail.com