

# **Estado, Mercado y Crecimiento Económico**

Elementos de la agenda de política pública para el crecimiento económico de México

*Resumen general de los planteamientos de los participantes en el  
Seminario "Estado, Mercado y Crecimiento Económico"  
Huatusco, Veracruz, 3-5 de junio de 2004*

<b>I. INTRODUCCIÓN: DEL CONSENSO DE HUATUSCO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CRECIMIENTO</b>	5
I.1 Antecedentes	5
I.2 Propósito y contenido de este documento	7
I.3 Participantes en el Seminario	8
<b>II. CONSIDERACIONES Y REQUERIMIENTOS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ROL ECONÓMICO DEL GOBIERNO</b>	9
II.1 Una nueva visión colectiva para el crecimiento	9
II.2 El rol económico del gobierno	12
II.3 Un gobierno más fuerte	15
II.4 División clara de responsabilidades económicas entre gobierno y empresarios	16
II.5 El gobierno y la libre elección del ciudadano	17
II.6 Reorganización de las empresas públicas y redefinición de relaciones con grupos corporativos	17
II.7 Nuevas estrategias para el cambio	18
<b>III. PROBLEMÁTICA SECTORIAL Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS</b>	20
III.1 Introducción	20
III.2 Reforma Hacendaria	22
III.3 Reformas a los sistemas de pensiones del sector público	26
III.4 El gobierno, el sistema financiero y el crecimiento	29
III.5 Cambio estructural en el sector rural	33
III.6 Reforma energética	35

#### IV. CONCLUSIONES: LAS DIEZ LECCIONES DE HUATUSCO II

39

1. Detonar el crecimiento no es tan complejo como podría parecer. 39
2. Sin embargo, sostener el crecimiento a tasas elevadas sí requiere de cambios de fondo. 40
3. Las reformas estructurales no pueden ser recetas uniformes. 41
4. En un contexto de consolidación democrática las reformas demandan una explicación clara y convincente. 41
5. El entrampamiento de las reformas y la falta de crecimiento y desarrollo social pueden conducir al desencanto con la democracia. 42
6. La estrategia que siga el país en el siglo XXI implica reexaminar la compleja relación con los Estados Unidos. 43
7. Es indispensable el fortalecimiento del Estado de Derecho y el imperio de la Ley. 43
8. Debe emprenderse la transformación del rol económico del gobierno. 43
9. Se requiere afinar, o en su caso redefinir, los lineamientos de política pública sectoriales. 44
10. Para prosperar necesitamos forjar una nueva visión colectiva de nación en la que el crecimiento económico sea un elemento central. 46



## I. INTRODUCCIÓN: DEL CONSENSO DE HUATUSCO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CRECIMIENTO

### El Consenso de Huatusco

- *El crecimiento es condición necesaria para el bienestar social*
- *La agenda de los gobiernos modernos debe incorporar elementos probados de la agenda clásica y eficaces políticas públicas de vanguardia*
- *Los procesos que impulsen el crecimiento deben evitar los excesos, y buscar los equilibrios*
- *Un nuevo impulso al crecimiento debe partir de la revisión permanente de los errores, insuficiencias y áreas vulnerables de la política pública*
- *Lograr los acuerdos políticos y sociales para impulsar el crecimiento pasa por el cumplimiento de prerequisites de información, métodos eficaces de discusión y comunicación y arreglos institucionales.*

### I.1 Antecedentes

A pesar de que en México se han tomado durante las dos últimas décadas diversas medidas para estabilizar la economía y promover su crecimiento, la actividad económica ha tenido un desempeño muy pobre que se pone en evidencia por el insignificante aumento del producto por habitante desde 1980 hasta 2004.

#### *El Seminario ¿Por qué no crecemos? (Huatusco I)*

Ante la preocupación por la falta de un mayor crecimiento necesario para el desarrollo de nuestro país, en junio de 2003 más de 50 especialistas en Economía nos reunimos en Huatusco, Veracruz, con el fin de debatir en torno a la pregunta ¿Por qué no crecemos?. En esa ocasión identificamos criterios y sumamos coincidencias que condujeron a lo que llamamos el Consenso de Huatusco plasmado en un documento al que dimos la más amplia difusión posible entre un público diverso pero influyente en la adopción de políticas públicas. El Consenso enfatiza la importancia del crecimiento y lo deseable de un esfuerzo permanente y sistemático para entender y aportar respuestas al principal problema económico y social de México.

Los elementos centrales del **Consenso de Huatusco** fueron:

1. El crecimiento es condición necesaria para el bienestar social
2. La agenda de los gobiernos modernos debe incorporar elementos probados de la agenda clásica y eficaces políticas públicas de vanguardia
3. Los procesos que impulsen el crecimiento deben evitar los excesos, y buscar los equilibrios
4. Un nuevo impulso al crecimiento debe partir de la revisión permanente de los errores, insuficiencias y áreas vulnerables de la política pública
5. Lograr los acuerdos políticos y sociales para impulsar el creci-

miento pasa por el cumplimiento de prerequisites de información, métodos eficaces de discusión y comunicación y arreglos institucionales.

### *El Seminario “Estado, Mercado y Crecimiento Económico” (Huatusco II)*

*En el Seminario de Estado, Mercado y Crecimiento Económico analizamos al crecimiento económico y 1) los equilibrios entre el rol económico del gobierno y el papel del mercado; 2) las funciones y el tamaño del gobierno; 3) el financiamiento del gobierno y la urgencia de la reforma fiscal; 4) la distribución de las funciones del gobierno entre Federación, Estados y Municipios; 5) las reformas estructurales para el desarrollo del sector rural mexicano; 6) la necesidad y características de una reforma energética; 7) las alternativas para mejorar el sistema de pensiones; y 8) el papel del gobierno en el sector financiero.*

La explicación más inmediata del estancamiento del PIB por persona -como se desprende de los análisis de Huatusco I- es el bajo crecimiento de la productividad general de la economía. Ello se debe entre otros factores 1 a un bajo rendimiento de la inversión, ineficiente intermediación financiera, resultados desiguales de la apertura comercial, debilidad del mercado interno, baja creación de empleos formales, educación de calidad inadecuada, permanencia de la desigualdad y la pobreza, rezago tecnológico, incapacidad para acordar democráticamente y formular políticas públicas eficaces, e incumplimiento del Estado de Derecho.

Convencidos de la importancia de seguir reflexionando sobre el tema de una forma sistemática, informada, abierta y con atención a temas particulares que afectan al crecimiento decidimos organizar entre el 3 y el 5 de junio de 2004 en el mismo lugar el Seminario “**Estado, Mercado y Crecimiento Económico**” (Huatusco II). Durante el evento analizamos al crecimiento económico y 1) los equilibrios entre el rol económico del gobierno y el papel del mercado; 2) las funciones y el tamaño del gobierno; 3) el financiamiento del gobierno y la urgencia de la reforma fiscal; 4) la distribución de las funciones del gobierno entre Federación, Estados y Municipios; 5) las reformas estructurales para el desarrollo del sector rural mexicano; 6) la necesidad y características de una reforma energética; 7) las alternativas para mejorar el sistema de pensiones; y 8) el papel del gobierno en el sector financiero.

El objetivo del ejercicio fue plantear propuestas para afinar o, en su caso, redefinir los principales lineamientos de política pública en esas áreas cruciales –que no son todas- para detonar un proceso sustentable de crecimiento. La búsqueda de consensos en estos temas se tornó necesariamente compleja. Sin embargo, de las aportaciones ahí recabadas fue posible identificar elementos para mejorar la agenda económica del gobierno de México.

## I.2 Propósito y contenido de este documento

Este documento contiene un resumen general de los planteamientos de los participantes en el Seminario en torno a 1) las consideraciones y requerimientos de una transformación del rol económico del gobierno y 2) a las necesidades y características de políticas públicas sectoriales y en áreas funcionales específicas del sistema económico que impulsen el crecimiento económico. El propósito de esta síntesis es dejar una constancia de los temas, las propuestas y el tono del debate y, de manera más importante, contribuir a una discusión más amplia de la compleja agenda pendiente de la política económica en México y de las posibles vías para activar el crecimiento a partir de la situación actual.

*La organización de esta compilación de temas, elementos debatidos y propuestas planteadas durante el Seminario es la siguiente:*

El Capítulo Dos “Consideraciones y Requerimientos de la Transformación del Rol Económico del gobierno” presenta los elementos de una nueva visión colectiva del Estado, las condiciones para un gobierno más fuerte y eficiente, y los requerimientos para el equilibrio financiero del gobierno en el largo plazo. También discute la división de responsabilidades entre el gobierno y el mercado, la libre elección del ciudadano, la reorganización necesaria de las empresas públicas, la redefinición de las relaciones con grupos corporativos y las nuevas estrategias para el cambio.

El Capítulo Tres “Problemática Sectorial y Propuestas Específicas” analiza a la hacienda pública, al sistema financiero y al sistema de pensiones. Contiene también una síntesis del diagnóstico de la situación actual y de las propuestas específicas para atender al campo y al sector energético.

Finalmente, el Capítulo Cuatro “Conclusiones: Las Diez Lecciones de Huatusco II” presenta una decena de enseñanzas del Seminario que se refieren tanto a las oportunidades para detonar el crecimiento y la dificultad de sostenerlo, como a las características deseables de las reformas estructurales –y las consecuencias de no llevarlas a cabo– y su lugar en un contexto de consolidación democrática. Se abordan también lecciones referentes a la relación con los Estados Unidos, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la necesidad de emprender una Reforma del Estado. Se concluye con una reflexión sobre la necesidad de forjar una nueva visión colectiva de nación que aglutine los esfuerzos para reemprender el crecimiento y alcan-

zar un nivel satisfactorio de bienestar nacional.

### **1.3 Participantes en el Seminario**

Los organizadores del Seminario *“Estado, Mercado y Crecimiento Económico”* deseamos manifestar a los participantes nuestro sincero agradecimiento por sus contribuciones al entendimiento de las limitantes y los requerimientos para el crecimiento de México.

RAYO ANGULO SÁNCHEZ

LUIS AKLE FIERRO

PATRICIA ARMENDÁRIZ GUERRA

PEDRO ASPE ARMELLA

GUILLERMO BARNES GARCÍA

ENRIQUE BARRAZA ALLANDE

CARLOS BAZDRESCH PARADA

JAVIER BERISTAIN ITURBIDE

IGNACIO BERNAL VEREA

JOSÉ JUAN CASARRUBIAS

JOSÉ IGNACIO CASAR PÉREZ

CARLOS CAMACHO GAOS

MANUEL CAMACHO SOLÍS

ROLANDO CORDERA CAMPOS

JORGE CHÁVEZ PRESA

JOSÉ ANDRÉS DE OTEYZA

EVERARDO ELIZONDO ALMAGUER

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ARTURO FERNÁNDEZ PÉREZ

REGINA GARCÍA CUELLAR

CARLOS GARCÍA MORENO

SERGIO GHIGLIAZZA GARCÍA

ALBERTO GÓMEZ ALCALÁ

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA

JONATHAN HEATH CONSTABLE

CARLOS HEREDIA ZUBIETA

ALEJANDRO HERNÁNDEZ DELGADO

ISAAC KATZ BURSTIN

LORENZO LAZO MARGAIN

SANTIAGO LEVY ALGAZI

RAÚL LIVAS ELIZONDO

CARLOS MANCERA CORCUERA

JESÚS MARCOS YACAMÁN

JOSÉ MERINO MAÑÓN

IFIGENIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

HUMBERTO MOSCONI

ALFREDO NAVARRETE MARTÍNEZ

EMILIO OCAMPO ARENAL

RUTH ORNELAS ESQUINCA

BEATRIZ PAREDES RANGEL

GABRIELA RAMOS PATIÑO

JESÚS REYES HEROLES

IRENE RIVADENEYRA WOZNIAK

MARIO RODARTE ESQUIVEL

TONATIUH RODRÍGUEZ GÓMEZ

GERMÁN ROJAS ARREDONDO

FEDERICO RUBLI KAISER

RICARDO SAMANIEGO BREACH

MANUEL SÁNCHEZ GONZÁLEZ

CARLOS SALES SARRAPY

NORMA SAMANIEGO BREACH

ELENA SANDOVAL ESPINOSA

JOHN SCOTT ANDRETA

JESÚS SILVA HERZOG

DEMETRIO SODI DE LA TIJERA

FERNANDO SOLANA MORALES

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

IGNACIO TRIGUEROS LEGARRETA

ALEJANDRO VILLAGÓMEZ AMEZCUA

Las aportaciones de los participantes en el Seminario nos han permitido ratificar que frente a los problemas hay propuestas de solución que se han afinado con el debate y que seguramente encontrarán cauces –ahora y en el futuro- para transformarse en las políticas públicas que exige nuestro país.

#### **Huatusco, Veracruz**

Junio de 2005

**Javier Beristain I.**

**Isaac Katz B.**

**Raúl Livas E.**

**Emilio Ocampo A.**

**Carlos Sales S.**

**Ricardo Samaniego B.**

**Ignacio Trigueros L.**

## II. CONSIDERACIONES Y REQUERIMIENTOS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ROL ECONÓMICO DEL GOBIERNO

### II.1 Una nueva visión colectiva para el crecimiento

Como prerrequisito para emprender una nueva etapa de vigoroso crecimiento económico en México es necesario forjar una nueva visión colectiva respecto a la Nación que queremos en el siglo XXI, que recoja y reconozca la importancia de nuevas políticas públicas para crecer sostenidamente, una eficaz integración en la globalidad, un nuevo Federalismo y la vigencia del Estado de Derecho. En ese esfuerzo es preciso reconocer que la agenda reciente del gobierno mexicano en materia económica es producto de nuestra historia, contiene el “imaginario colectivo” y ha generado barreras de protección como los derechos adquiridos por los grupos de interés.

El diseño de esas políticas públicas debe considerar de manera central las percepciones y expectativas del ciudadano. El objetivo último de todas las políticas públicas es lograr el mayor beneficio posible para los ciudadanos y la legitimidad del estado democrático depende no sólo de las acciones que toman los gobiernos sino, sobre todo, de cómo son percibidas por sus beneficiarios.

Así, una política correcta que es mal percibida tiene menos posibilidades de realizarse que una política errónea que cuenta con el respaldo popular. Por ello, los elementos históricos y culturales (manifestados en la cultura política mexicana) son fundamentales en el diseño de las políticas públicas que adopte el gobierno para impulsar el crecimiento.

#### *La cultura política mexicana*

En México las instituciones no surgieron a partir de una reflexión teórica sino de un acuerdo constitucional impuesto por una revolución social que, mediante el uso de la violencia, buscó imponer la visión de los vencedores para el largo plazo. La legitimidad del arreglo político resultante se fundó en una serie de elementos que aún constituyen el marco en el que los mexicanos

encuadran las alternativas de política pública. El conjunto de estos elementos constituyen lo que se ha llamado “el imaginario colectivo”.

Entre los elementos del “**imaginario colectivo**” que se forjó a partir de la Revolución de 1910 podemos destacar:

*Entre los elementos del “imaginario colectivo” que se forjó a partir de la Revolución de 1910 podemos destacar:*

- *El nacionalismo*
- *La utopía igualitaria*
- *Los derechos adquiridos por las grandes masas sociales*
- *Los derechos adquiridos por estructuras corporativas*

- El **nacionalismo**, reflejado en una exaltación de lo nacional en la cultura, la educación y los valores, con un importante rechazo a elementos ajenos y que aparece constantemente en los debates contemporáneos. El nacionalismo constituye así una figura que retoma el PRI, que la izquierda utiliza como reivindicación de la sociedad y que la derecha utiliza como muestra de la reivindicación de la democracia.
- La **utopía igualitaria**, que en la política pública se refleja en el reparto agrario, la educación pública gratuita como meta de las clases populares y en las instituciones de seguridad social.
- **Los derechos adquiridos por las grandes masas sociales** como reconocimiento de su apoyo para preservar el poder político, que constituye un importante distintivo mexicano que sólo es comprensible en el contexto de la revolución social que otorga a las masas el poder de la legitimidad.
- **Los derechos adquiridos por estructuras corporativas**, que entran en conflicto con las nociones liberales del Estado de Derecho.

#### *Efectos de la percepción ciudadana sobre las políticas públicas*

Las características de la percepción ciudadana básica tienen diversos efectos en el diseño de las políticas públicas que pueden impulsar el crecimiento. Para proponer políticas en un contexto democrático es necesario entonces transformar la visión implícita en el “imaginario colectivo”.

#### *Nacionalismo, utopía igualitaria y derechos adquiridos*

En cuanto al nacionalismo éste puede evolucionar al estilo europeo, hacia una integración regional que abra las puertas a que las entidades supranacionales puedan tener cierto grado de autoridad. Sin embargo, éste es un tema no resuelto en el que debatimos si debemos avanzar en la integración con los países del Norte o diversificar nuestras alianzas con América Latina y otras regiones.

La percepción pública sobre la Ley y el Estado de Derecho también presenta problemas. La reivindicación de los derechos adquiridos por masas populares o grupos corporativos atenta contra las concepciones más modernas del Estado de Derecho. Ejemplos como el de los ejidatarios de Atenco para impedir la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México muestran que no necesariamente estamos avanzando en la consolidación de los aspectos jurídicos que requiere un estado democrático moderno para funcionar adecuadamente. Mientras la Ley no tenga más que un valor simbólico para la ciudadanía, no será posible avanzar hacia un Estado de Derecho pleno.

### *Historia, contexto institucional y mitos históricos*

No menos importante es reconocer que la historia, el contexto institucional y el peso de los mitos históricos son elementos fundamentales a considerar para el diseño de políticas que afecten de manera positiva la percepción de la ciudadanía.

Tras un siglo de anarquía y revolución social fueron necesarias medidas como la centralización para la construcción de instituciones y la realización de pactos económicos concretos que, sin embargo, han perdido fuerza y legitimidad. Al agotarse no hemos encontrado cómo proceder.

En el contexto institucional y para la gente es un imperativo del gobierno hacer algo para lograr el desarrollo económico. Pero ahora todo intento de reforma da lugar a un debate político y “las reformas deben pasar un filtro de idiosincrasia”. Al mismo tiempo se deben tomar en cuenta una serie de elementos intangibles como el liderazgo, la capacidad de negociación y todas las consideraciones que ‘no están en la mesa’.

En cuanto a los mitos históricos, a raíz del peso que tienen se confunde, por ejemplo, lo que implica la propiedad pública o de la Nación de los recursos naturales, el petróleo y los hidrocarburos entre otros, con lo que significa la propiedad de los activos de la industria. El régimen fiscal que la Secretaría de Hacienda viene aplicando a PEMEX desde hace décadas, contribuye a esta confusión.

### *Implicaciones para el debate*

El planteamiento conceptual a preguntas fundamentales para la conducción de la política pública –como qué tipo de reforma fis-

cal se requiere, la forma de administración de las empresas públicas o hacia dónde debería dirigirse la integración internacional de la sociedad mexicana- terminan frecuentemente en un debate ideologizado. La ideología subyacente provoca que el “imaginario colectivo” resulte demasiado costoso en términos de oportunidades perdidas y dificulta considerablemente la toma de decisiones públicas.

En suma, no basta con tener un fundamento teórico o académico para que continúe el proceso de reforma económica. Para avanzar es necesario transformar la manera en la que los mexicanos concebimos al proceso económico para asegurar que las reformas sean efectivas. Es decir, en un contexto más democrático, es necesario transformar la expresión de los deseos de la ciudadanía como prerrequisito para lograr que los cambios sean políticamente viables.

## **II.2 El rol económico del gobierno**

El proceso de crecimiento consiste fundamentalmente en transitar de la situación actual del sistema económico –caracterizada entre múltiples factores por la producción presente y por la distribución de los frutos del proceso productivo- a otra en la que a través de múltiples procesos en los que la inversión privada y la pública y los cambios demográficos juegan un papel fundamental, se alcance un nuevo nivel de activos, potencial productivo y distribución de los beneficios del crecimiento. Así, el crecimiento de la producción económica resulta de la interacción del trabajo productivo con otros activos económicos, como el capital físico y el capital humano, en un entorno complejo de variables tanto económicas como institucionales en lo político, lo jurídico, lo social y lo cultural.

Dado que el crecimiento demográfico constituye una variable exógena sobre la cual se tiene poca incidencia en el corto y mediano plazos, los procesos de inversión son la variable fundamental que se debe analizar para entender cómo evoluciona el bienestar económico ya que determinan el crecimiento y la utilización de los activos y el trabajo productivo.

Las preguntas básicas que surgen a partir de la manera en que se definen las responsabilidades y competencias de todos los participantes en el proceso son ¿qué capacidad tiene el gobierno para influir en el uso y acumulación de los activos?, ¿cuáles son las

consecuencias de que haya incertidumbre sobre los mejores arreglos institucionales sobre su propiedad y administración? y ¿qué arreglo social y condiciones de competencia se requieren para que los activos sean manejados de manera eficiente, equitativa, transparente y rentable para todos?

### *Funciones económicas básicas del gobierno*

En las intervenciones del Grupo Huatusco se señalaron diversas funciones básicas para el gobierno. Entre ellas se encuentran las siguientes:

*En las intervenciones se señalaron las siguientes funciones básicas del gobierno:*

- *Garantizar la seguridad interna y defensa nacional*
- *Llevar a cabo la impartición de justicia.*
- *Proveer las instituciones para una adecuada salud pública*
- *Satisfacer las aspiraciones sociales de un acceso efectivo por parte de la ciudadanía a la educación.*
- *Procurar la estabilización macroeconómica.*
- *Contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos y proveer bienes públicos.*
- *Remediar deficiencias en la distribución de recursos.*
- *Ejercer un papel regulatorio de los mercados.*

- Garantizar la seguridad interna y defensa nacional.
- Llevar a cabo la impartición de justicia en que la interacción social sea eficiente, pacífica y provechosa.
- Proveer las instituciones para una adecuada salud pública que incluya medidas para el control de epidemias y de sanidad.
- Satisfacer las aspiraciones sociales de un acceso efectivo por parte de la ciudadanía a la educación sin que sea necesariamente una prestación pública.
- Procurar la estabilización macroeconómica para lo que se requiere aminorar los ciclos de negocios.
- Contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos y proveer bienes públicos.
- Remediar deficiencias en la distribución de recursos.
- Ejercer un papel regulatorio de los mercados.

En todos los casos el Grupo Huatusco subrayó la urgencia de que el gobierno fuese eficiente. La discusión se orientó mucho más al cómo que al qué o por qué de las intervenciones del gobierno en la economía. Por ejemplo, en materia de educación y salud la eficiencia en la prestación de estos servicios ha sido prácticamente ignorada en el debate nacional.

En el contexto de los debates acerca de las relaciones entre el gobierno y el mercado para el crecimiento dos cuestiones adicionales se pusieron sobre la mesa de debates: la vigencia o, mejor dicho, la ausencia de un pleno Estado de Derecho y la incapacidad regulatoria del gobierno.

### *Ausencia de un pleno Estado de Derecho*

En la actualidad, el Estado de Derecho se caracteriza por la existencia de una cultura política que da valor abstracto a la ley, lo que se traduce en su ineficacia en el ejercicio cotidiano. El Estado

de Derecho no está enfocado hacia los ciudadanos sino hacia los poderes fácticos que influyen a su vez en la definición del Estado y los derechos de las estructuras corporativas. Esta situación conlleva una reducción del poder gubernamental frente a dichos poderes que son, por cierto, poseedores de gran riqueza económica.

En un Estado de Derecho ideal, las reglas deberían ser claras, permanentes y ofrecer una solución a las controversias que pudieran suscitarse. Debiera existir la certidumbre de que todo contrato será respetado. Al mismo tiempo se debería enfocar hacia la ciudadanía a partir de la garantía, hasta ahora inexistente, de los derechos de propiedad.

Por consiguiente, como estrategia de crecimiento económico es importante llevar a cabo nuevos pactos para alcanzar el Estado de Derecho deseado. Sólo en este caso se podrán sentar las bases que permitan alcanzar un desarrollo sustentado en el buen funcionamiento de las instituciones.

### *Incapacidad regulatoria*

En principio el gobierno debe regular las actividades económicas en presencia de posibles prácticas monopólicas, externalidades y problemas de información en los mercados que reducen el bienestar de los consumidores, es decir, de toda la población. Sin embargo, la capacidad regulatoria del gobierno mexicano no ha sido adecuada, especialmente en lo que se refiere a los monopolios. Por ello, si bien en algunos aspectos pudiera resultar conveniente el adelgazamiento del gobierno, en cuestiones como el control monopólico es imprescindible su fortaleza. En general, en materia regulatoria al gobierno corresponden:

- Fomentar y proteger la competencia (al respecto preocupa el relativo abandono reciente de la Comisión Federal de Competencia que no ha recibido un apoyo suficiente ni del Ejecutivo Federal ni de la Corte).
- Establecer reglas para situaciones en la que la producción se caracteriza por economías de escala o de alcance (como el caso de las telecomunicaciones).
- Impulsar un mejor gobierno corporativo, en especial de las empresas de propiedad del público.

### II. 3 Un gobierno más fuerte y eficiente

El debate sobre el tamaño del sector público resulta irrelevante. La verdadera importancia radica en su capacidad para actuar y en la racionalidad o eficacia en la manera en cómo se gastan los recursos públicos.

Para el crecimiento es preciso contar con un gobierno fuerte. Entre otros planteamientos durante el Seminario identificamos los siguientes:

- El gobierno contribuye a la productividad por lo que es esencial asegurar su eficiencia institucional. En términos de productividad, la ineficiencia del Estado se ve reflejada en niveles de competitividad bajos que limitan las oportunidades comerciales y de participación en mercados externos. Pero la eficiencia no es un fin en sí mismo. En el pasado hemos contado con gobiernos que han sido eficientes pero con medidas poco ortodoxas. Se requiere entonces una eficiencia del gobierno en armonía con principios democráticos.
- Se necesita un gobierno fuerte para lograr los acuerdos políticos para las reformas, acordar mecanismos de compensación y redistribución, y proporcionar la certidumbre sobre la permanencia de las políticas implantadas. El fenómeno de parálisis reformadora se torna más preocupante ante el riesgo de la reversión de reformas y retrocesos en el impulso de la economía de mercado.
- Para ser fuerte el gobierno debe ser funcional. Por lo tanto, para fortalecerlo, es necesario demostrar que funciona. Entre otras cuestiones es importante 1) revisar la conveniencia de un cambio de régimen político, ya que el régimen presidencialista ha demostrado ser en varios aspectos disfuncional mucho más allá de las deficiencias puntuales presentes; 2) fortalecer la capacidad del gobierno para ejercer actos de autoridad; 3) garantizar la suficiencia económica del gobierno; 4) reducir trámites y promover la honradez en la actuación de los servidores públicos; 5) aprovechar intertemporalmente los recursos naturales de propiedad de la nación y 6) asegurar la seguridad nacional combatiendo eficazmente los secuestros y el narcotráfico.
- Un factor que afecta la eficiencia y la eficacia del gobierno es el deterioro de la calidad del servicio público por diversas razones entre las que cabe señalar el exceso de regulación que

no siempre es necesaria y las presiones de las áreas de control y auditoría que pueden provocar el miedo a tomar decisiones y a la innovación en el servicio. La administración pública no puede ser eficiente si no se revisan profundamente las estructuras existentes, ya que los niveles de burocracia actuales (y el congelamiento de los mismos con el nuevo decreto de servicio civil de carrera), no son propicias.

- En otros países en donde ya han superado el debate de lo que debe hacer el gobierno, la discusión se centra en el resultado del gasto, es decir, en las preguntas acerca de lo que se hace en términos de calidad, acceso y cobertura. Pero un prerrequisito para que fructifiquen los esfuerzos para hacer más eficiente al gobierno a través de mejores resultados del gasto público es acordar una estrategia de fortalecimiento de la hacienda pública que garantice su viabilidad financiera en el largo plazo.

#### **II.4 División clara de responsabilidades económicas entre gobierno y empresarios**

En la búsqueda del equilibrio entre gobierno y mercado es de gran importancia hacer una revisión de cuál debe ser el papel del gobierno y cuál el del sector privado. A este respecto lo importante es que se definan y cumplan las funciones propias de cada uno para lograr un debate más práctico que propicie un verdadero avance en los planteamientos acerca de la naturaleza de las responsabilidades de ambos actores. Ello tiene particular relevancia en los temas que se asocian a las políticas para la competitividad, el fomento, la articulación de cadenas productivas, los enlaces del sector exportador con los mercados internos y el desarrollo y aprovechamiento de las ventajas comparativas que provienen de la geografía nacional.

Por ejemplo, en el estudio de la división de esas responsabilidades, aún no se ha analizado a fondo el comportamiento del sector empresarial en cuanto a cuál ha sido su desempeño en las privatizaciones recientes, cuál ha sido su actitud ante las oportunidades y desafíos de la globalización, cuál ha sido su compromiso con la creación de mejores empleos permanentes, cuál ha sido el papel de los empresarios en la mejora de las oportunidades de los mexicanos y cuál su contribución a la mejor distribución de la riqueza.

## II.5 El gobierno y la libre elección del ciudadano

Entre los planteamientos sobre el papel del gobierno en el sistema económico los participantes en el Seminario también dieron atención a un tema poco debatido pero fundamental que es la preservación de la libre elección del ciudadano más allá del ámbito de la elección política.

Necesitamos una filosofía regulatoria que favorezca la capacidad de libre elección económica del ciudadano. En este sentido, el tema del monopolio levanta grandes controversias. Esencialmente, es necesario darle poder al mercado y a la capacidad de decisión del consumidor.

Los mexicanos hemos demostrado en repetidas ocasiones que no sabemos qué queremos en este aspecto. Durante los últimos tres lustros se ha intentado convencer de la reforma energética a la opinión pública sin conseguirlo. ¿Cómo explicar que considerar a PEMEX y a CFE parte del sector público es una aberración contable que resulta contraproducente para todos: fiscalistas, contadores, instituciones financieras internacionales e incluso para la misma Secretaría de Hacienda?

Es deseable, justo y eficiente que el consumidor mexicano pueda optar, pues hoy es prisionero de diversas organizaciones corporativas, así como de monopolios públicos y privados que imponen sus condiciones.

Las reformas para el sector energía, al igual que aquéllas para otros sectores, deben plantearse para lo que son: cambios para permitir al ciudadano elegir qué y de quién desea adquirir un producto o servicio. El abrir a la competencia las empresas públicas podría ser un paso para retomar la capacidad de elección. En este caso, también cabría crear mecanismos de mercado para la determinación de precios de bienes públicos y así hacer más atractiva la adquisición de un bien o servicio a precios públicos de mercado.

## II.6 Reorganización de las empresas públicas y redefinición de relaciones con grupos corporativos

### *Reorganización de las empresas públicas*

Las empresas públicas, tal y como se encuentran actualmente, requieren de una reorganización que permita mejoras significati-

*La transformación del rol económico del gobierno requiere nuevas estrategias. Estos cambios requieren la creación de un espacio para la negociación y, ante todo, que sean aceptables para la mayoría de los mexicanos. Hasta el momento los intentos de reforma no han fructificado por no haber convencido de los beneficios de cambios en la política económica.*

vas. La percepción que en la actualidad tienen los mexicanos respecto a las empresas públicas refleja una relación de amor-odio. Adicionalmente, los asuntos del sector se presentan a consideración de la opinión pública en términos muy superficiales. Al mismo tiempo, se tiende a tener una actitud ambivalente frente al papel y al desempeño de los sindicatos, así como resistencias generalizadas hacia los cuadros directivos. Pero una percepción general es que la reorganización de las empresas públicas –en ausencia de reformas más amplias– es indispensable para mejorar las perspectivas de crecimiento.

### *Redefinición de relaciones con grupos “corporativos”*

La relación del gobierno con grupos de interés “corporativos” requiere una revisión amplia y finalmente una redefinición clara y concreta. Los sindicatos fungen como “cuasi-propietarios” de las empresas públicas. Este es, finalmente, un asunto de Estado que se evade como se ha venido haciendo durante mucho tiempo. Ante ello es preciso buscar la promoción de la democracia sindical que permita acotar el poder de los grandes poderes corporativos que heredamos del pasado y que hoy son un obstáculo claro a la transformación del país.

## **II.7 Nuevas estrategias para el cambio**

La transformación del rol económico del gobierno requiere nuevas estrategias. Estos cambios requieren la creación de un espacio para la negociación y, ante todo, que sean aceptables para la mayoría de los mexicanos. Hasta el momento los intentos de reforma no han fructificado por no haber convencido de los beneficios de cambios en la política económica. Ello se debe a que quizá como respuesta a la noción de una creciente resistencia ideológica a las reformas pro-mercado y a las privatizaciones, las propuestas presentadas se justificaron a partir de una lógica financiera que en los hechos resulta particularmente frágil. Esta ruta no tiene futuro. Es preciso en cambio reconocer estos errores y aprender de ellos.

En el diseño de esas nuevas estrategias sería conveniente considerar lo siguiente:

- La estrategia para el cambio debe vencer resistencias, superar el desencanto y disolver los nudos de los grupos de interés de una manera democrática. El esquema debe también mostrar resulta-

dos inmediatos que generen confianza en que el largo camino por andar será exitoso.

- Una estrategia que sería deseable explorar es la centrada en subrayar los beneficios fundamentales que proporcionan los mercados incluyendo de manera fundamental la ampliación de la capacidad de los ciudadanos para elegir a quiénes les vendan bienes y a quiénes les proporcionen servicios, que son libertades económicas que acompañan a las libertades políticas.
- Dado que la discusión de nuevas reformas se ha visto enmarcada por un efecto negativo fruto del contagio a partir de las malas experiencias de los “perdedores” de procesos previos, como solución se puede pensar en darles compensaciones a esos perdedores.
- Con los sindicatos ya no se pueden manejar estrategias de cooptación, ni de debilitamiento de sus liderazgos. Ahora hay que pactar sobre bases claras, especialmente en los casos de PEMEX, Luz y Fuerza, IMSS e ISSSTE.
- El tema de los movimientos sociales no es un asunto menor por lo que no hay que restarle importancia. Un liderazgo efectivo y ejecutar las medidas de una manera gradual, constituyen factores esenciales para lograr el éxito.
- La experiencia que han tenido otros países que, a diferencia de nosotros, sí han crecido en los últimos 20 años muestra que no existe una receta única y no siempre se hicieron “grandes” reformas. Sin embargo, debe quedar claro que para poder sostener el ritmo de crecimiento al que se quiere y se requiere llegar, es preciso contar con las reformas que garanticen alcanzar un Estado de Derecho y la construcción de redes de protección social.

## III. PROBLEMÁTICA SECTORIAL Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS

### III.1 Introducción

#### *Áreas de política pública y sectores analizados en el Seminario*

Además de las consideraciones generales sobre el papel del gobierno y el rol del mercado en el crecimiento, en el Seminario Huatusco II se analizaron por su importancia tres áreas específicas de la política económica mexicana y un par de sectores productivos fundamentales, para avanzar en el mejor entendimiento de su problemática y debatir sobre las políticas públicas específicas para mejorar su desempeño.

Así, se revisaron por un lado 1) las características de una reforma hacendaria eficaz; 2) el creciente problema financiero del sistema de pensiones y sus posibles soluciones; y 3) las perspectivas del sector financiero y su papel en el crecimiento económico.

Además se examinaron aspectos de dos procesos productivos críticos para el crecimiento 1) el sector rural y 2) la problemática y requerimientos de reformas en el sector energético.

En la discusión de estas áreas y sectores se plantearon propuestas que se ubican en dos campos: reformas estructurales y adecuaciones administrativas.

#### *Reformas estructurales*

Durante muchos años se plantearon y ejecutaron diversas **reformas estructurales** que modificaron de fondo ciertos aspectos de la organización productiva del país. Destacan políticas públicas para la apertura de la economía, las privatizaciones, la autonomía del Banco Central, la descentralización de servicios educativos y de salud, y aquellas orientadas a la igualación de oportunidades que pusieron énfasis en temas de salud, educación y nutrición. Sin embargo, durante la última década las reformas estructurales en México perdieron frecuencia, profundidad y fuerza, como en los casos de la reforma fiscal y la energética.

Como resultado, hoy la productividad aumenta a tasas inferiores a la de otros países por lo que México ha perdido competitividad y baja de sitio en muy diversas tablas de comparativos internacionales. En pocas palabras: el crecimiento económico y la generación de empleos continúan siendo insuficientes.

Para el grupo Huatusco existen al menos tres fenómenos que han afectado la realización de nuevas reformas estructurales:

*Para el grupo Huatusco existen al menos tres fenómenos que han afectado la realización de nuevas reformas estructurales:*

- Una gobernabilidad cada vez más frágil.
- Un creciente desencanto popular con la democracia.
- Una acentuada resistencia a las reformas por parte de grupos de interés.

- Una gobernabilidad cada vez más frágil.
- Un creciente desencanto popular con la democracia.
- Una acentuada resistencia a las reformas por parte de grupos de interés.

Varios asistentes a Huatusco estuvieron de acuerdo en dos aspectos de las reformas estructurales. Por un lado, el nuevo entorno democrático exige plantear estrategias más graduales de cambio estructural. La velocidad y profundidad de algunos cambios que se dieron en el pasado sólo eran concebibles en un entorno autoritario que no es deseable como arreglo político. Es necesario entonces desarrollar mecanismos que permitan fortalecer la gobernabilidad democrática para evitar el desencanto de la población. Por otro lado, es importante no llegar al extremo de reformar por reformar. En algunos casos se han planteado propuestas que en el proceso de negociación resultan más inoperantes que el status quo. En esos casos es mejor no reformar y esperar a que el entorno político sea más propicio para la reforma.

La experiencia de otros países con las reformas estructurales nos muestra que sus promotores consideran cuál es el momento adecuado para lanzar una reforma en particular y explican a nivel general cada propuesta de reforma, cuáles son los costos y los beneficios que conlleva, se localizan a ganadores (dispersos) para obtener apoyo de antemano y a perdedores para ofrecer compensaciones. Ya quedaron atrás los tiempos en los que los responsables de la conducción de la política económica y los políticos estaban sentados en la misma mesa y comían del mismo pan. Ahora se requiere aprender a vivir compartiendo el poder, las responsabilidades y los resultados. Además, conviene incorporar a la discusión a grupos como sindicatos, empresarios y académicos que tienen opiniones que sería deseable conciliar, y no ignorar la fuerza de los medios que gozan de una bien ganada libertad de expresión a la que no se suma, aún, la capacidad de análisis.

## *Adecuaciones administrativas*

Por su parte, las **adecuaciones administrativas** consisten en propuestas más sencillas que no requieren aprobación del Congreso y que por lo tanto tienen mayor probabilidad de éxito en un entorno político complejo. Este tipo de reformas no resolvería los problemas de fondo pero permitirían avanzar en la construcción de consensos y preparar el ambiente para reformas profundas en el futuro. Algunas de esas medidas administrativas que pudieran tener un impacto positivo sobre la productividad general del sistema económico son las siguientes: 1) una política de precios de los energéticos basada en consideraciones de mercado mas que de recaudación o redistribución, 2) mejoras regulatorias que faciliten la creación de empresas y empleos, 3) descentralización administrativa, 4) reorganización de la administración pública y 5) adopción de mejores prácticas internacionales en el gobierno corporativo y en las reglas de contabilidad.

*En las discusiones y en la opinión pública la reforma fiscal generalmente es entendida como las modificaciones a las tasas de impuestos y la creación de gravámenes. No sorprende que el tema sea impopular. El grupo Huatusco inició los debates dejando en claro que el asunto va más allá y debiera ser tratado como una reforma hacendaria integral en tres áreas:*

- 1. La reforma impositiva*
- 2. La reforma presupuestaria*
- 3. Las reformas en el ámbito del Federalismo Fiscal*

## **III.2 Reforma Hacendaria**

En las discusiones y en la opinión pública la reforma fiscal generalmente es entendida como las modificaciones a las tasas de impuestos y la creación de gravámenes. No sorprende que el tema sea impopular. El grupo Huatusco inició los debates dejando en claro que el asunto va más allá y debiera ser tratado como una reforma hacendaria integral en tres áreas:

- 1. La reforma impositiva:* Es la que se refiere a los cambios en la estructura de los impuestos e incluye nuevos esquemas (mayor participación de los impuestos al consumo, IVA general, impuestos negativos como mecanismos de compensación, tasas proporcionales de impuestos a la renta o a la propiedad, nuevo tratamiento de los ingresos petroleros, deslinde de los impuestos de otras cargas tributarias, como las contribuciones de seguridad social, entre otras medidas).
- 2. La reforma presupuestaria:* Es la relativa a las cuestiones de gasto público, ¿en qué se puede gastar?, ¿cuánto se debe gastar? y ¿cómo se mide la efectividad del gasto? entre otras. El reto consiste en asegurar que el gasto se ejerza en forma equitativa, con calidad y eficiencia.
- 3. Las reformas en el ámbito del Federalismo Fiscal:* Representan

acciones para mejorar el sistema de federalismo fiscal en términos de la distribución de potestades tributarias, recursos, responsabilidades de servicio y atribuciones de gasto.

### *Lecciones del pasado o lo que no hemos hecho bien*

#### *- Necesidad de un pacto*

Aunque se puede decir que existe conciencia sobre la necesidad de la reforma hacendaria, el problema es que cada actor político, incluyendo a los representantes de los grupos de interés corporativo, pretende definirla a su medida. Debe haber un pacto social y político real en que nadie “se cuelgue las medallas” y que establezca las bases de una reforma de largo alcance.

#### *- Motivación de la reforma*

La reforma hacendaria debe ser vista como una reforma de Estado, lo cual requiere una motivación. Por ejemplo el muy estudiado caso del El Pacto de la Moncloa fue motivado por: 1) salvar la democracia y no caer en el desastre de la Segunda República Española; 2) dar a España una infraestructura económica de clase mundial y 3) evitar caer en las reformas de golpe, mediáticas. Esa motivación particular muestra que la reforma hacendaria en México requiere plantearse mediante una incitación social igualmente poderosa que combine objetivos claros de inversión pública en la infraestructura de capital físico y humano para el crecimiento, de gasto gubernamental para el desarrollo social, de impuestos con efectos neutrales sobre la asignación de recursos y de equilibrio fiscal que elimine los financiamientos inflacionarios.

#### *- Secuencia del planteamiento*

Un problema de gran relevancia en las discusiones fiscales es que empezamos al revés, planteando modificaciones de impuestos y sus contribuciones a la Hacienda Pública, sin discutir los por qué del gasto. Aunque aquella es la lógica natural de la discusión anual no debiera ser la correspondiente a una Reforma de Estado donde los actores políticos deberían empezar respondiendo a la pregunta de qué gobierno se necesita.

#### *- La carga la imponen las necesidades, no las posibilidades de recaudación inmediata.*

bierno anémico. La experiencia de países comparables, las obligaciones legales y las expectativas populares llevan a proponer niveles de recaudación adicional del orden del 5 a 7 puntos del producto nacional aunque, considerando la experiencia del pasado, sabemos que las reformas para recaudar más nunca pasarán los escollos del Congreso ni de la opinión pública, por lo que es primordial tener claridad en sus finalidades para hacerlas posibles. En este sentido, debemos empezar por el objetivo principal que es el de aumentar la satisfacción de las necesidades colectivas de manera eficiente y sostenible.

### *Algunas premisas para una reforma hacendaria*

En el caso de México y para poder avanzar hacia una reforma hacendaria, existen varios principios en los que una mayoría de economistas están de acuerdo, sin alcanzar unanimidad:

1. Se deben procurar bases impositivas amplias y tasas bajas que no distorsionen la asignación eficiente de recursos;
2. Los impuestos generales al consumo sólo serán viables si se complementan con mecanismos precisos de compensación;
3. Debe haber metas muy claras de gasto y de reforma de la ejecución del gasto;
4. En materia de gasto es importante tomar en cuenta y actuar sobre las restricciones heredadas de las estructuras corporativistas y su efecto en la provisión de los servicios públicos;
5. El proyecto redistributivo – que es un proyecto de Estado – debe basarse en el gasto y no en impuestos diferenciados que han probado ser ineficaces y onerosos;
6. Es indeseable un proyecto de reforma hacendaria que produjera un gobierno anémico en sus funciones básicas, pero obeso en otras no básicas y
7. Hay que considerar la manera de reformar el aparato corporativo histórico para que sin el presidencialismo que lo acote, encuentre una forma de ubicarse en situaciones que no sean extraer rentas del presupuesto público.

### *Consideraciones adicionales sobre la Hacienda Pública*

Otro conjunto de cuestiones que a menudo se omiten en la discusión de la reforma hacendaria, generalmente por miopía, es el que tiene que ver con la contabilidad consolidada del sector público, la contabilidad intergeneracional y la contabilidad patrimonial.

es lo mismo darle más recursos al sector central del gobierno federal que darle más recursos al sector público, así aliviar la carga de empresas ineficientes. Reunir el déficit del gobierno con el de las paraestatales nos arroje un déficit demasiado alto e insostenible.

- Por otro lado, hacemos cuentas alegres sobre cuánto podemos gastarnos con la reforma fiscal ignorando los déficit que ya tenemos. Tenemos un problema grave de contabilidad gubernamental, que subestima las necesidades del gasto ya legisladas, como es el caso de las pensiones, por lo que estamos heredando a nuestros hijos ajustes fiscales muy altos.
- La contabilidad patrimonial arrojaría un déficit impresionante si se considerara que el gasto corriente se financia de fuentes patrimoniales (especialmente agotando las reservas de petróleo). Por ejemplo, las actuales condiciones del mercado petrolero han permitido que el gobierno cuente con más de tres puntos adicionales del PIB para el presupuesto de egresos. Esto se ha ido principalmente a gasto de consumo, del mismo PEMEX.

### ***Federalismo fiscal***

#### *Contexto político*

No se puede tener una idea clara del gobierno que necesita México sin analizar el Sistema Federal. La población ha rechazado el centralismo y ratificado el Sistema Federal a pesar de haber cuestionado en su origen, su respuesta a los requerimientos del país.

Esa aceptación es consecuencia de que para la ciudadanía resulta más fácil establecer un vínculo con la autoridad local a pesar de los problemas endémicos de falta de transparencia y corrupción que atentan seriamente contra la democracia.

Pero no puede dejar de reconocerse que el federalismo en su forma actual presenta serias limitantes que se pueden resumir en la insuficiencia de recursos, falta de transparencia del gasto y la necesidad de contar con un mejor marco regulatorio a nivel estatal y municipal. Con gobiernos divididos se hace aún más necesaria la integración de los Estados en el proyecto nacional. Como ejemplos concretos se pueden citar la federalización educativa que confirma la ineficiencia de las políticas y los mecanismos de coordinación existentes y el problema del gasto educativo que no está cubierto en algunos Estados debido a la

inequidad en la distribución de los ingresos tributarios.  
*Se requiere refundar el federalismo*

El nuevo equilibrio debe ser rediseñado de manera que se respete la democracia en los Estados, se revise el papel del Senado y se promueva el desarrollo económico local y regional. Para incrementar las potestades locales se requiere que los Estados tengan representación federal. Las facultades deben redistribuirse de manera que se logre fortalecer el sistema tributario local y se revise la norma de vincular el pago de contribuciones a la prestación de servicios. Las competencias y las facultades a nivel local deben estar definidas con claridad.

La Coordinación Nacional de Gobernadores (Conago) está, por el momento, llenando el vacío dejado por el Senado contribuyendo a reducir las limitaciones constitucionales a la celebración de acuerdos entre Estados. La Conago contribuye a alcanzar esta nueva definición de Federalismo donde se valora el trabajo por consenso. Su principal finalidad es fortalecer a los gobiernos locales frente al Ejecutivo Federal.

Las decisiones más importantes a tomar deben conducir a alcanzar la autonomía tributaria y en el ejercicio del gasto, que se incluya el federalismo en obligaciones de planeación, que se lleven a cabo reuniones con el Ejecutivo Federal para el ejercicio del gasto ya aprobado y para lograr mejores sistemas de información. Es importante que las decisiones se acerquen realmente a los ciudadanos para lograr finalmente la transparencia y evitar la corrupción.

### **III.3 Reformas a los sistemas de pensiones del sector público.**

Durante las últimas décadas México ha experimentado una importante transformación en su estructura demográfica caracterizada por una disminución en su tasa de crecimiento y por un proceso paulatino de envejecimiento de sus habitantes.

Esta transformación, aunque a veces silenciosa, ha influido de manera determinante sobre un amplio conjunto de temas de la vida nacional: los sistemas de salud, de seguridad social, educación, los mercados de trabajo y en general todos los sectores económicos se han visto afectados por estas transformaciones.

Para los sistemas de pensiones los efectos de los cambios demográficos son aun más evidentes. En el caso mexicano, la prolongación de la supervivencia y las transformaciones en la

pirámide de edades que ha llevado a una reducción paulatina de la relación numérica de los niños y jóvenes respecto a sus padres y abuelos, se han traducido en profundos desequilibrios financieros de los sistemas de pensiones públicos de reparto.

La dimensión del problema financiero- fiscal de los sistemas de pensiones públicos llevó en 1995 a reformar al sistema de pensiones de los trabajadores del sector formal de la economía. De un sistema de reparto se pasó a uno de contribuciones definidos y capitalización individual, mejorando la justicia actuarial del sistema y deteniendo su deterioro financiero.

La transformación del sistema de pensiones de los asegurados al IMSS no se hizo sin embargo extensiva a otros planes de pensiones públicos. De esta forma, los sistemas que brindan protección a los trabajadores al servicio del Estado, los correspondientes a los Estados y Municipios así como los vigentes en entidades paraestatales, banca de desarrollo y universidades públicas, han continuado incrementando sus desequilibrios financieros poniendo en riesgo la estabilidad financiera de las instituciones que los patrocinan y el equilibrio de las finanzas públicas.

El problema de las pensiones es un tema ineludible en la agenda fiscal de nuestro país. La imperante necesidad de atenderlo motiva estas reflexiones y propuestas de solución.

### *Un diagnóstico*

En México los sistemas públicos de pensiones se encuentran fragmentados en un sinnúmero de institutos que proveen de seguridad económica a los trabajadores del gobierno federal, sus entidades y sector paraestatal, así como a los que laboran para los gobiernos estatales y municipales. Estos sistemas, aunque independientes entre sí, se caracterizan por estar estructurados en torno a esquemas de beneficios definidos sin derechos de portabilidad.

En los últimos años los sistemas públicos de pensiones han evidenciado su fragilidad financiera. En términos generales se pueden señalar dos factores que han acelerado su deterioro:

1. Un incremento en sus pasivos producto del aumento en la esperanza de vida de la población y de una disminución en la edad de retiro establecida en los planes. Durante el periodo 1975-2000 la esperanza de vida de la población se incrementó de 64.4 a 75.3 años. En el mismo periodo la edad promedio

*La transformación del sistema de pensiones de los asegurados al IMSS no se hizo sin embargo extensiva a otros planes de pensiones públicos. De esta forma, los sistemas que brindan protección a los trabajadores al servicio del Estado, los correspondientes a los Estados y Municipios así como los vigentes en entidades paraestatales, banca de desarrollo y universidades públicas, han continuado incrementando sus desequilibrios financieros poniendo en riesgo la estabilidad financiera de las instituciones que los patrocinan y el equilibrio de las finanzas públicas.*

- de retiro registró una disminución de 61.9 a 55 años.
2. Una disminución en las fuentes de fondeo de los sistemas, originada por una drástica caída en la razón cotizantes activos por pensionado. En el año 2000 la razón cotizantes activos a pensionados fue de 5.2. Veinticinco años antes esta razón era de 20 cotizantes por cada pensionado.

La falta de reformas que atiendan el desequilibrio entre las fuentes de fondeo de los planes y los pasivos comprometidos, se ha traducido en presiones financieras de grandes proporciones para las instituciones de seguridad social. El caso más crítico es el del sistema de pensiones del ISSSTE que solo en el 2003 registró un déficit de 21.2 mmp mismo que se espera se incremente a 35 mmp para el 2006. El valor presente de la deuda implícita del sistema es hoy de 45% del PIB.

El caso para otras entidades o gobiernos subnacionales no es menos grave. Se estima que los pasivos contingentes de los sistemas de pensiones estatales asciende a 25% del PIB, mientras que los del sector paraestatal (PEMEX, Luz y Fuerza y CFE) suman 480 mil millones de pesos. En el caso de la banca de desarrollo el tamaño del déficit actuarial de pensiones es de 22 mmp explicado por 4,700 empleados en activo y 3,693 pensionados. Por su parte el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS absorbió en 2004 el 19.2% de las cuotas obrero patronales efectuadas al Instituto.

En su conjunto la dimensión financiera del déficit actuarial de los sistemas de pensiones de las administraciones públicas se aproxima al 100% del PIB, cifra que no incluye municipios ni universidades por falta de datos confiables.

Al problema financiero de los sistemas de pensiones públicos se suman algunos otros:

1. Las pensiones otorgadas por los sistemas públicos son generosas y las condiciones de retiro laxas. En su mayoría el origen de dichas condiciones provienen de negociaciones de contratos colectivos que finalmente se traducen en la generación de deuda pública a través de un acto administrativo no controlado.

Como resultado de lo anterior, las condiciones de retiro de los trabajadores de la administración pública son inalcanzables para el trabajador del sector privado y son pensiones imposibles para los trabajadores del campo y la mayoría de los viejos

de los sectores rural y urbano. El financiamiento de estas condiciones de excepción requiere de transferencias de la población, generando una condición de inequidad en los beneficios de la seguridad social pensionaria.

2. En ámbito laboral es necesario destacar que la falta de portabilidad de derechos y heredabilidad de los sistemas de pensiones no otorga certeza jurídica al trabajador sobre sus derechos de propiedad en el ahorro para el retiro, dificultando el desarrollo de una cultura provisional.

#### *Propuestas para mejorar el sistema de pensiones*

El problema financiero de los sistemas de pensiones de la administración pública registra proporciones que impiden servir sus pasivos desde las instituciones que los generaron. Esta circunstancia implica que la solución al problema requerirá de una amplia reforma que establezca reglas claras de absorción de pasivos y nuevas reglas que aseguren responsabilidad actuarial por cuenta de los gobiernos y demás organismos participantes.

Las características deseables de las nuevas reformas a las pensiones incluyen:

1. Que sean financieramente viables y sostenibles.
2. Que sean equitativas evitando transferencias de la población general o de los trabajadores que menos tienen a grupos relativamente favorecidos
3. Que ofrezcan certidumbre financiera y seguridad jurídica a los trabajadores
4. Que sean portables y heredables y den lugar a auténticos derechos de propiedad
5. En suma, que sean un paso firme hacia un Sistema Nacional de Pensiones que se agregue a la reforma de las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS.

### **III.4 El gobierno, el sistema financiero y el crecimiento**

El estancamiento de la economía mexicana está asociado de manera directa y clara con las crisis del sistema financiero que han sido producto de la inflación, decisiones presidencialistas, errores en los procedimientos de privatización y decisiones mal explicadas y peor administradas de protección de los ahorros bancarios. Todo ello ha conducido a una baja tasa de acumulación de

capital o a su utilización ineficiente en proyectos de corto plazo dejando de lado la inversión en infraestructura, planta y equipo necesaria para el crecimiento

Reestablecer un sistema financiero que funcione y sirva al crecimiento ha requerido, de parte del gobierno, contribuir a la eficiencia del sistema en la asignación de los recursos productivos mediante acciones orientadas a promover y garantizar la competencia entre los participantes en los mercados financieros, liberalizar mercados y operaciones, compensar externalidades negativas, fomentar la creación de mercados y de sus actores, y mitigar fallas de información.

*Reestablecer un sistema financiero que funcione y sirva al crecimiento ha requerido, de parte del gobierno, contribuir a la eficiencia del sistema en la asignación de los recursos productivos mediante acciones orientadas a promover y garantizar la competencia entre los participantes en los mercados financieros, liberalizar mercados y operaciones, compensar externalidades negativas, fomentar la creación de mercados y de sus actores, y mitigar fallas de información.*

En gran medida, lo anterior se plasma en legislación y los últimos años han sido testigos de una gran actividad legislativa en el sistema financiero. Destacan las leyes de:

- Bansefi y SHF (2001)
- Ahorro y Crédito Popular (2001)
- Sociedades de Inversión (2001)
- Sistemas de Pagos (2002)
- Regulación de las Sociedades de Información Crediticia (2002)
- Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado (2002)
- Financiera Rural (2002)
- Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (2004)

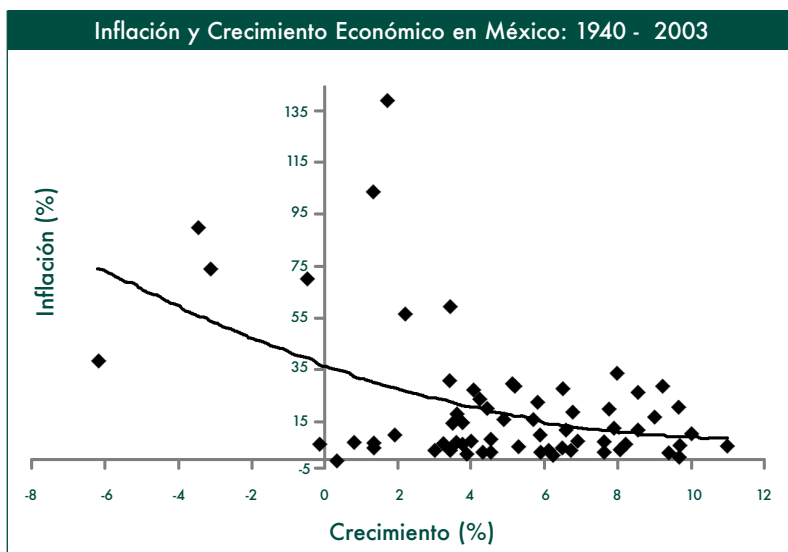
Además se han reformado muy diversas leyes relativas a las Instituciones, Títulos y Operaciones de Crédito, a la Banca de Desarrollo, a las Sociedades de Inversión, al Sistema de Ahorro para el Retiro, al Mercado de Valores, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Una segunda responsabilidad gubernamental tocante al sistema financiero es la de coadyuvar a la estabilidad de precios. Para ello son dos las condiciones esenciales: la disciplina fiscal y una política monetaria congruente.

Como resultado de las políticas monetarias y financieras en los últimos años se han observado avances, aunque aún falta consolidar los resultados:

1. La moneda tiende a la estabilidad y se han alcanzado acuerdos políticos en el objetivo de baja inflación.
2. El financiamiento inflacionario han disminuido así como el efecto desplazamiento de los déficit sobre el financiamiento de la inversión.
3. Se han ampliado los plazos de la deuda pública y se ha desarrollado una curva de tasas a lo largo de todos los plazos.
4. Se han creado nuevos instrumentos de deuda corporativa, de deuda de los organismos descentralizados y de deuda de gobiernos locales para hacerlos atractivos a los inversionistas institucionales.
5. Al reformarse el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, se canalizó a los mercados financieros el ahorro de largo plazo y se dio impulso al desarrollo de un nuevo grupo de inversionistas institucionales: las siefores.
6. La banca comercial ha vuelto a participar activamente en el financiamiento del consumo y de la vivienda.

La consolidación y extensión de los resultados alcanzados requiere perseverar en el combate contra la inflación. Si bien la estabilidad de los precios no es garantía de desarrollo, la inflación sí es una invitación al “no crecimiento” como se observa en la siguiente gráfica:



En consecuencia, en Huatusco se llegaron a algunas conclusiones importantes para la formulación de políticas de largo plazo:

*En Huatusco se llegó a algunas concesiones en materia monetaria:*

- *No volver a tener una inflación elevada.*
- *Mantener una tasa baja de inflación.*
- *Mejorar la distribución de los flujos financieros entre el gobierno federal y el sector privado.*
- *Llevar a cabo una Reforma Fiscal como prerrequisito para evitar la inflación.*
- *Aprovechar el potencial de "bancarización" mediante el fomento de la competencia entre los participantes en el sector financiero.*
- *Hacer más eficiente la intermediación financiera.*

- *No volver a tener una inflación elevada.* Para lograr una estabilidad del sistema financiero se debe reducir la incertidumbre de una inflación elevada. Este escenario provocaría que la acumulación de activos se dificulte por el aumento de las tasas de interés provocado por la volatilidad de precios. Ésta además acorta el horizonte de planeación para las inversiones. Al mismo tiempo se producirían efectos nocivos sobre la asignación de los recursos económicos si la inflación provoca cambios en los precios relativos. Además, debido a que durante la fase inicial de la expansión en precios se atrae capitales pues aumenta la rentabilidad relativa de los activos domésticos, los costos de desinflación son considerables porque involucran la corrección de distorsiones causadas por el proceso inflacionario. Por lo tanto, la inflación afecta al crecimiento. Ello está plenamente documentado para el caso de México, ya que en los últimos 60 años existe una clara relación inversa entre inflación y crecimiento.

- *Mantener una tasa baja de inflación.* En los últimos años la reducción de la inflación se ha reflejado en tasas de interés bajas históricamente. Ello ha permitido que el plazo de la deuda gubernamental se haya alargado a 20 años. Además ha abierto la posibilidad de que empresas mexicanas coloquen sus papeles en pesos a tasas fijas a largo plazo, lo que hasta ahora resultaba inédito. Esto significa que los ahorradores están dispuestos a aceptar el riesgo, por la estabilidad observada.

- *Mejorar la distribución de los flujos financieros entre el gobierno federal y el sector privado.* En cuanto al flujo financiero, el gobierno Federal absorbe actualmente dos terceras partes del flujo financiero anual. Esto representa una debilidad estructural en las finanzas públicas debido a que esta situación quita escasos recursos al financiamiento de la inversión productiva.

- *Llevar a cabo una Reforma Fiscal como prerrequisito para evitar la inflación.* En suma, se requiere una Reforma Fiscal para evitar crisis inflacionarias que tienen un origen fiscal y se desatan por políticas monetarias acomodaticias. Dentro de los aspectos más relevantes de la Reforma Fiscal hay que considerar que el sistema impositivo debe fortalecerse para evitar seguir provocando los déficit en las finanzas del sector público, que inciden en la estabilidad del sistema financiero.

- *Aprovechar el potencial de “bancaización” mediante el fomento de la competencia entre los participantes en el sector financiero.* Hoy la reducción de la inflación abre la posibilidad para un mayor aprovechamiento del crédito como instrumento de promoción del crecimiento. Dada la incipiente penetración del sistema financiero en la economía mexicana, ello implica que existe un amplio potencial de “bancaización”. Para aprovecharlo se debe fomentar la competencia en el sector con información amplia para el usuario.
- *Hacer más eficiente la intermediación financiera.* Para alcanzar un mayor crecimiento económico en México se requiere como factor imprescindible la creación de mercados financieros capaces de adoptar mecanismos eficientes de intermediación. Para remediar fallas del mercado financiero se han postulado leyes recientes en materia de instituciones y operaciones financieras, pero finalmente, no hay programa estable que no descansa en una base fiscal sostenible y saneada, así como en una política monetaria congruente.

### **III.5 Cambio estructural en el sector rural**

En Huatusco II se debatió también la necesidad de un cambio estructural en el sector rural analizándolo a detalle, considerando sus características particulares y la política agropecuaria que se sigue actualmente.

#### *Diagnóstico*

Los elementos de diagnóstico de la problemática del sector rural mexicano pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- El sector agropecuario está formado en dos terceras partes por zonas áridas, presenta serios problemas de agua en algunas regiones y es sujeto de un extensivo deterioro ambiental. Un factor indiscutible que determina su productividad es la incertidumbre climática.
- La población rural constituye el 25% de la población total de nuestro país y la extensión del número de hectáreas destinadas a la producción agrícola es de 11%, en su mayoría de temporal. El porcentaje del PIB agroalimentario es de 10% del cual el 5.2% corresponde directamente al sector agropecuario.

- Hasta ahora, la política seguida en materia agropecuaria ha resultado inconsistente y errática a la vez que se ha visto afectada considerablemente por los precios de la energía. La Reforma al Artículo 27, por ejemplo, causó muy poco impacto y los problemas de concentración de la producción, migración y remesas y, sobre todo la ineficiencia productiva, siguen siendo significativos.
- Es importante reestablecer una estrategia de reconversión tras el descontrol provocado por el retiro del gobierno. Un ejemplo ilustrativo es el caso del maíz cuyo precio se alineó al internacional en 1995 y que sigue teniendo una asimetría total entre los productores de Estados Unidos y de México. Al mismo tiempo cabe señalar que existen dificultades en cuanto a la adaptación del sector al Tratado de Libre Comercio, debido principalmente a las medidas que afectaron negativamente a los campesinos. Las políticas de apoyo a la apertura no se establecieron según lo pactado -el acuerdo de compensación no mantuvo su nivel inicial de 100 dólares por hectárea al año.
- Falta restablecer políticas compensatorias bien diseñadas ya que hasta ahora no se han logrado implementar satisfactoriamente y en ocasiones se incumplen las que ya han sido aprobadas. Queda en el aire la pregunta es si el Estado es capaz de hacer compromisos multianuales de compensación.
- Existe un agotamiento de la frontera agrícola. Crecer por esta vía es inviable dado que es imposible el crecimiento del factor fijo (tierra).
- En conclusión, sobra gente en el sector y seguirá sobrando aunque aumente la productividad. Se requiere entonces de un crecimiento general, incentivos para la migración y controlar la carrera de subsidios que resultaría interminable. Al mismo tiempo se ha perdido la capacidad de asistencia técnica debido principalmente a la disfuncionalidad de la burocracia de los extensionistas agrícolas. La nueva ley de biotecnología no atacó el problema más importante, los incentivos para innovar siguen siendo muy limitados y la inversión pública no logra incidir en la producción.

*Propuestas de instrumentos de política pública para mitigar los problemas del campo*

mentos de actuación gubernamental se vuelve imperativa. Es importante diferenciar los problemas de pobreza de los problemas de productividad en el diseño de las políticas. Para mitigar cada uno de esos problemas, los instrumentos señalados en Huatusco fueron:

*Instrumentos de fomento de la productividad.*

- Financiamiento (a pesar de que ya existe un primer esfuerzo a través de Financiera Rural aún falta mucho por hacer)
- Apoyo a la agroindustria (cabe señalar el problema de los derechos de propiedad y la falta incentivos por condiciones inadecuadas para tomar y enfrentar riesgos).
- Programa quinquenal de maíz

*Instrumentos de compensación y combate a la pobreza*

- Crear mecanismos de compensación a través de subsidios directos dirigidos ya que el problema de la pobreza rural no lo podemos resolver indirectamente a través de la productividad en el campo debido a que los más pobres son precisamente los jornaleros sin tierra
- Mejorar el sistema de subsidios agropecuarios. No se puede soslayar cómo se gasta y en qué se gasta en el campo. Por ejemplo, el gasto público en el sector agropecuario -incluyendo los programas sociales- suma el 45% del producto agropecuario. De esto, poco llega a los campesinos. La mitad de los subsidios a la comercialización agropecuaria recaen en unos pocos productores agropecuarios del estado de Sinaloa.

### **III.6. Reforma energética**

*Diagnóstico*

La problemática principal del sector energético mexicano se caracteriza por un deterioro relativo del sistema productivo y por un mal diseño institucional. Los rasgos más distintivos de cada uno de estos ámbitos son:

*Sistema productivo*

- Los yacimientos observan tasas de declinación aceleradas
- Importación de volúmenes sustanciales de gasolinas y otros

- combustibles
- Existe un creciente desbalance entre producción y consumo de gas natural, , por lo que las importaciones van en aumento.
  - Las inversiones en exploración de gas natural en la plataforma continental han sido claramente insuficientes.
  - La ampliación de capacidad para producir gas natural seco en la Cuenca de Burgos sufrió un retraso extraordinario.
  - Se ha presentado un deterioro continuo de la planta petroquímica
  - En materia de electricidad, paradójicamente la desaceleración evitó una crisis de suministro a gran escala pero aún así las inversiones son insuficientes.
  - Mala calidad del servicio eléctrico, que afecta la productividad general de la economía.
  - Los precios de la energía son altos comparados con los prevalentes en las economías de nuestros socios comerciales. (Se estima que el vector de precios domésticos es 20% mayor que los precios internacionales).
  - La productividad de plantas que usan energía, como es el caso de la petroquímica, es muy baja.
  - La vida probable de las reservas es menor de lo que se ha reconocido.

### *Diseño institucional*

- Los avances en política energética son decepcionantes. Al igual que en otros ámbitos, en éste, el país ha vivido un continuo cambio, entre visiones de extremos y políticas de excesos. Por otra parte, durante lustros el sector energía ha estado entrampado en una compleja relación entre el empleador y el empleado sindicalizado.
- La legislación imprecisa también es característica de este sector, contribuyendo a que su organización institucional resulte compleja e inadecuada. Frecuentemente se omiten consideraciones sobre el marco institucional y el régimen fiscal, enmarcándolos en la santificación de mitos históricos y sin que exista una razón clara para dichas omisiones.
- Es relevante observar que existe una verdadera dispersión de visiones que ha provocado una discontinuidad en el rumbo que ha tomado el sector energético en los últimos años. Los resultados de esta falta de política energética son contundentes. Durante años estuvimos importando gasolinas y en petroquímica no se ha realizado una sola inversión significativa desde principios de la década de los ochenta.

- En cuanto a las reservas, no se contabiliza adecuadamente la renta petrolera, las tasas de declinación van más rápido de lo esperado y las nuevas reservas se encuentran ubicadas en aguas profundas, lo que encarece su explotación.

*Propuestas para mejorar las políticas públicas en el sector*

- Es de suma importancia realizar serias modificaciones al modelo de gestión de las empresas públicas. El debate debe ser reordenado, especificando con claridad los papeles de los elementos involucrados, como quién es la autoridad máxima del sector, la participación del Estado como dueño de los recursos y el establecimiento de claros ámbitos de responsabilidad de los operadores de los recursos.
- En su estructura institucional, el sector se caracteriza por la debilidad de la Secretaría de Energía, el papel de los sindicatos y la interferencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante deslindar la política de la operación de las empresas y buscar mecanismos para minimizar el sangrado del que es objeto el sector por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los sindicatos, como es el caso del Sindicato Mexicano de Electricistas que se erige como cuasi -dueño de la industria eléctrica. Al mismo tiempo, la operación se ve en muchos casos afectada por la camisa de fuerza regulatoria impuesta por la Contraloría y la ubicación de PEMEX como parte del gasto público en lugar de deslindarse del presupuesto federal como empresa independiente.
- El concepto de empresa pública se confunde con el de organismo público lo que provoca que el problema no se enfoque adecuadamente. Esta confusión se refleja principalmente en el caso de la administración del patrimonio ya que una diferencia fundamental entre los dos conceptos es que una empresa pública puede declararse en quiebra mientras no sucede lo mismo con un organismo público que no tiene utilidades.
- Hasta ahora, la política energética es dictada por PEMEX cuando las reglas deberían establecerse en la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía para evitar conflictos de interés. Dentro de este mismo marco regulatorio, se debería de otorgar mayor autonomía a las empresas energéticas que actualmente están envueltas en problemas de ineficiencia. De cualquier manera, la solución se debe complementar mediante

al ampliación al marco de referencia. Al mismo tiempo, la autonomía de gestión sería de gran relevancia para favorecer nuevas inversiones ya que haría más explícita la rendición de cuentas.

- Otros aspectos a considerar para fomentar la inversión al sector son la Reforma fiscal, la reposición de subsidios y la existencia de certidumbre jurídica a inversiones autorizadas, principalmente en lo que se refiere a electricidad. Hasta ahora, se ha recurrido a los Pidiregas como mecanismo de financiamiento debido a las restricciones administrativas, lo cual provoca muchas limitaciones y genera ineficiencias. La autonomía de gestión de estas empresas le restaría complejidad administrativa al tema de la inversión que resulta tan necesaria para lograr una mayor productividad.
- El tema de las reformas estructurales es particularmente relevante en lo que se refiere al sector energético ya que éste enfrenta problemas institucionales y de visión estratégica que es necesario resolver para aprovechar el patrimonio. Se requiere una revisión del papel de los monopolios públicos y la estructura de gobierno corporativo que necesitan las empresas del sector así como de los mecanismos para redefinir las relaciones laborales.
- Hasta el momento, la presentación de reformas no ha correspondido a la situación actual que atraviesa nuestro país lo que ha constituido un fracaso por la poca claridad de las presentaciones y ha sido reflejo de subdesarrollo institucional.

## IV. CONCLUSIONES: LAS DIEZ LECCIONES DE HUATUSCO II

A partir de las reflexiones del Seminario inicial del grupo (Huatusco I) que trataron de responder a la inquietante pregunta de *¿Por qué no crecemos?*, el debate en el Seminario *“Estado, Mercado y Crecimiento Económico”* (Huatusco II) se planteó nuevas interrogantes: ¿por qué han fallado o sido insuficientes las reformas?, ¿cómo funciona en lo económico el gobierno mexicano?, ¿cómo debe transformarse el rol económico del gobierno?, ¿cómo participan las empresas, los sindicatos y otros grupos de interés?, ¿qué reformas urgen para elevar la productividad general y como pueden realizarse? y se orientó a la discusión de algunos elementos de carácter estratégico que deberían reunir las políticas requeridas para propiciar el crecimiento sostenido.

El objetivo del ejercicio fue plantear propuestas para afinar, o en su caso redefinir los principales lineamientos de política pública en áreas cruciales para quitar obstáculos a la productividad y detonar un proceso sustentable de crecimiento. No se produjo un documento de consenso en esta segunda parte, simplemente porque no lo hay ..... aún. Es una tarea en ciernes. Pero, indudablemente se lograron avances en el afinamiento de las ideas.

A continuación se presentan algunas conclusiones generales de lo discutido en el Seminario expuestas en la forma de diez puntos o “lecciones” de este segundo encuentro del Grupo Huatusco. Estos puntos arrojan luz sobre aspectos generales que explican por qué han fallado las reformas y al mismo tiempo nos orientan sobre aspectos urgentes que requerimos trabajar en lo político, en lo económico, así como en los ámbitos social y cultural para encontrar nuestro camino en este nuevo siglo.

### **1. Detonar el crecimiento no es tan complejo como podría parecer.**

Después de un período tan largo de crecimiento cercano a cero, de rezagos acumulados y estancamiento en los procesos de refor-

ma estructural, una idea que pareció de inicio provocativa fue la lanzada en la primera sesión del Seminario, en torno a que existe un conjunto de medidas muy concretas, que no requerirían de un cambio estructural profundo, sino que podrían ser emprendidas por el Ejecutivo, encaminadas a elevar la productividad y servir como un paso inicial para detonar nuevamente el crecimiento. De manera particular se puede avanzar en:

- Transparencia y rendición de cuentas y evaluación de resultados en el ejercicio del gasto público.
- Convergencia con estándares contables internacionales
- Reducción del gasto corriente federal paralelo a la descentralización
- Eliminación de las áreas redundantes de la administración pública por cambios constitucionales y de ley
- Mejor aprovechamiento de la infraestructura de capital físico que ya existe
- Alineación de precios de energía con los precios internacionales
- Mejoras regulatorias y combate de práctica “monopólicas”.
- Uso de nuevas tecnologías de comunicación e información en la educación básica

Este paquete de medidas quizá “modestas” puede contribuir a remover algunos de los obstáculos actuales al crecimiento de la productividad y al aumento de la brecha que se ha generado respecto a otros países.

## **2. Sin embargo, sostener el crecimiento a tasas elevadas sí requiere de cambios de fondo.**

En este punto, diversos ponentes convinieron en que lograr un crecimiento sostenido y una mejor inserción al contexto internacional, dentro de un proceso de consolidación democrática requiere un esfuerzo muy importante en el trabajo previo de construcción de consensos políticos que permitan impulsar reformas de fondo, no por imposición sino mediante su validación y respaldo político y social. Este es un trabajo que no hemos hecho y en el que nuestra democracia es aún inexperta y frágil. En especial se requieren acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país con la participación de sindicatos, empresarios y académicos. Un requisito ineludible es la naturaleza del gobierno: fuerte, pero no obeso, eficiente, pero no grande, que defienda los equilibrios y evite las tentaciones autoritarias, con imaginación para pactar lo deseable, y sin caer en la inútil búsqueda de culpables de la parálisis.

### 3. Las reformas estructurales no pueden ser recetas uniformes.

Se hizo énfasis en la necesidad de partir del conocimiento del “imaginario colectivo” que está fuertemente imbuido en la cultura política del siglo XX. Al ser nuestro acuerdo constitucional el producto de una contienda armada, contiene valores que sostuvieron a muchas de las instituciones del siglo XX, pero que sería necesario debatir a la luz de las nuevas circunstancias del país y del mundo en el siglo XXI, ya que así como tienen aspectos positivos, pueden ser hoy día también factores de resistencia. Se planteó el significado y consecuencias de valores como el nacionalismo exaltado, la utopía igualitaria, la idealización del papel de las masas, el papel de las estructuras corporativas y sus derechos adquiridos, y el concepto que muchas veces se tiene de la Ley como un valor que está presente, pero que no requiere ser aplicado.

Muy diversos participantes coincidieron en la necesidad de no despreciar el papel que juegan los valores imbuidos en nuestro “imaginario colectivo”. A diferencia de las empresas, que en sus procesos de modernización dan un alto valor a la cultura de la empresa, en la Reforma del Estado o en las reformas estructurales no ha habido una atención igual a los valores culturales de la nación. Los participantes coincidieron en que partimos de una restricción: la cultura política creada en el siglo XX.

Dicha cultura se identifica en comportamientos y actitudes muy particulares, que han contribuido a explicar el fracaso de políticas que no consideran el contexto. Entre algunas de estas actitudes, se hizo referencia a lo que se llamó la “esquizofrenia sobre la empresa pública”, la confusión sobre lo que es la “propiedad de la nación” y la “propiedad de los activos” de la industria, la tolerancia a los monopolios públicos y privados y la visión extrema de los derechos adquiridos de algunos sindicatos, que han llegado a convertirse en “cuasi-propietarios” de la empresa pública.

### 4. En un contexto de consolidación democrática las reformas demandan una explicación clara y convincente.

La creciente falta de apoyo y simpatía para las reformas emana en parte de que no se han sabido explicar. Ha habido, en otras palabras, incapacidad de convencimiento. Esto ha unificado y fortalecido la oposición al cambio y en algunos casos, se ha caído incluso en “reversiones o retrocesos”.

Muy diversos participantes sugirieron la necesidad de trabajar en los siguientes aspectos:

- Una explicación clara de las razones, de los posibles costos, y los mecanismos previstos de compensación en casos justificables. El argumento simplista de que “no alcanza el dinero” ha resultado insuficiente y contraproducente. La labor de convencimiento a las bases no se puede soslayar, aunque el camino sea más largo. Hoy no basta tener la razón: hay que convencer.
- En la oposición a las reformas el costo del contagio a nivel nacional e internacional ha sido importante. El desengaño que han experimentado algunos grupos al desvanecerse en la práctica mecanismos de compensación previamente negociados ha generado resistencias no sólo en el propio sector, sino en otros sectores.
- Los mecanismos compensatorios que se negocien para los grupos vulnerables más afectados deben ser, por tanto, claros y estar acompañados de certidumbre jurídica.

Aún cuando varios participantes enfatizaron los problemas de algunas reformas “de golpe” y se inclinaron por el gradualismo, hubo quienes manifestaron dudas sobre las bondades de cualquier reforma paulatina. Se advirtió que en algunos casos, al empezarse por una etapa equivocada del proceso, éste puede resultar más costoso y verse a la postre entorpecido. De ahí que la secuencia sea importante.

## **5. El entrapamiento de las reformas y la falta de crecimiento y desarrollo social pueden conducir al desencanto con la democracia.**

Muy diversos participantes advirtieron sobre los riesgos de que un raquítico crecimiento y la carencia de avances visibles en bienestar social empiezan a conducir en América Latina a un *desencanto con la democracia*.

Algunos más crudamente plantearon que algunos sectores empiezan a dudar de la democracia y a preguntarse si ésta no conduce necesariamente a la ineficiencia.

Ante ello urge mostrar resultados concretos de avances que sean producto precisamente de un sistema democrático más funcional y proclive al crecimiento económico.

## **6. La estrategia que siga el país en el siglo XXI implica reexaminar la compleja relación con los Estados Unidos.**

Desde muy distintas ópticas se planteó la necesidad de reexaminar la relación con los Estados Unidos, que es un tema que no hemos resuelto completamente. Es éste un aspecto que debe evaluarse a la luz de la historia, de la realidad actual y del marco en que el país desee insertarse en la globalidad. Hechos contundentes refuerzan esta percepción:

- Ya hay 20 millones de mexicanos en aquél país
- Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos representan al 10% de los mexicanos en edad de trabajar.
- El producto de los mexicanos en aquél país equivale a un tercio del PIB de México
- El 90% de nuestras exportaciones y el 65% de nuestras importaciones se realizan con ese país
- El ser México signatario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte nos hace socios en el esfuerzo de integración económica regional y de la región con el mundo.

## **7. Es indispensable el fortalecimiento del Estado de Derecho y el imperio de la Ley.**

En nuestra cultura política se le da un valor abstracto a la Ley, pero no al ejercicio cotidiano del Estado de Derecho. Es éste un déficit importante que fue apuntado dentro de los factores que responden a la pregunta de ¿Por qué no somos más productivos? y al abordarse el tema de las reformas del sector energético.

Por consiguiente, como estrategia de crecimiento económico es importante llevar a cabo nuevos pactos para alcanzar el Estado de Derecho deseado. Sólo en este caso se podrán sentar las bases que permitan alcanzar un desarrollo sustentado en el buen funcionamiento de las instituciones.

## **8. Debe emprenderse la transformación del rol económico del gobierno.**

Existe consenso en que es imperativo contar con un gobierno más eficiente tanto para realizar las actividades fundamentales e ineludibles que tiene encomendadas como para mejorar aquellas en las que aún se debate si deben o no ser realizadas en forma exclu-

siva por el gobierno. El papel del gobierno es también fundamental en garantizar que todos los mexicanos tengan acceso a un mínimo aceptable de bienestar, condición indispensable para mantener la cohesión nacional.

En este debate el tamaño del sector público resulta irrelevante. La verdadera importancia radica en su capacidad para actuar y en la racionalidad o eficacia en la manera en cómo se gastan los recursos públicos, por ello es esencial asegurar su eficiencia institucional. Pero la eficiencia no es un fin en sí mismo. En el pasado hemos contado con gobiernos que han sido eficientes pero con medidas poco ortodoxas. Se requiere entonces una eficiencia del gobierno consistente con principios democráticos.

### **9. Se requiere afinar, o en su caso redefinir, los lineamientos de política pública sectoriales.**

En Huatusco II se examinaron algunas premisas básicas para delinear políticas públicas eficaces en áreas específicas críticas –como la reforma hacendaria, el sistema financiero y el sistema de pensiones- y en sectores específicos –como el campo y el sector energético. Los lineamientos de una política pública revisada en cada una de estas áreas deben responder al imperativo de crecimiento económico de México.

#### *Reforma hacendaria*

Las premisas básicas de una reforma hacendaria incluyen la consideración de que el proyecto redistributivo – que es un proyecto de Estado – debe basarse en el gasto y no en impuestos diferenciados que han probado ser ineficaces, onerosos y perjudiciales a la productividad que es indeseable un proyecto de reforma hacendaria que produjera un gobierno anémico en sus funciones básicas, pero obeso en otras no básicas y que hay que considerar la manera de reformar el aparato corporativo histórico para que sin el presidencialismo que lo acote, encuentre una forma de ubicarse en situaciones que no sean extraer rentas del presupuesto público. Una reforma exitosa deberá asegurar el equilibrio fiscal en un sentido amplio e intergeneracional para que la debilidad secular de las finanzas públicas deje de ser el origen de las presiones inflacionarias.

### *Pensiones*

El déficit en materia de pensiones del IMSS, ISSSTE, gobiernos estatales y sector paraestatal es un problema impostergable. Para mitigar el grave problema financiero que representan las pensiones se debe tener claridad en la estrategia de fondeo de las diferentes obligaciones ya adquiridas así como de los nuevos derechos de los distintos segmentos de la población.

### *Sector financiero*

Para alcanzar un mayor crecimiento económico en México se requiere como factor imprescindible la creación de mercados financieros capaces de adoptar mecanismos eficientes de intermediación. Para remediar fallas del mercado financiero se han postulado leyes recientes en materia de instituciones y operaciones financieras pero, finalmente, no hay programa estable que no descanse en una base fiscal sostenible y saneada, así como en una política monetaria congruente.

### *Cambio estructural en el sector rural*

Los problemas del campo mexicano son profundos y complejos. Se requiere atender la problemática de los productores afectados por la apertura comercial y distinguir los problemas de pobreza de los problemas de productividad en el diseño de las políticas. Se requiere crear mecanismos de compensación directos ya que el problema de la pobreza rural no se puede resolver indirectamente a través de mejoras en la productividad en el campo debido a que los más pobres son precisamente los jornaleros sin tierra. También es indispensable mejorar el sistema de subsidios agropecuarios ya que de ellos, poco llega a los campesinos.

### *Reforma energética*

El sector energía enfrenta problemas institucionales y de visión estratégica que debemos resolver para aprovechar el patrimonio. Es necesario revisar el papel de los monopolios públicos y la estructura de gobierno corporativo que requieren las empresas del sector, así como los mecanismos para redefinir las relaciones laborales. El debate debe ser reordenado, especificando con claridad los papeles de los elementos involucrados, como quién es la autoridad máxima del sector, cual es la responsabilidad del gobierno en la propiedad de los recursos, así como establecer con claridad los

ámbitos de responsabilidad de los operadores de los recursos.

**10. Para prosperar necesitamos forjar una nueva visión colectiva de nación en la que el crecimiento económico sea un elemento central**

Necesitamos forjar una nueva visión colectiva sobre la nación que queremos en el siglo XXI que recoja y reconozca la importancia del crecimiento y que se materialice a través de un sistema productivo más eficiente, una eficaz integración en la globalidad, un nuevo Federalismo y la vigencia del Estado de Derecho. En este contexto el planteamiento conceptual a preguntas fundamentales para la conducción de la política pública –como qué tipo de reforma fiscal se requiere, la forma de administración de las empresas públicas o hacia dónde debería dirigirse la integración internacional de la sociedad mexicana- no debe terminar en un debate ideologizado. Deben considerarse en cambio los efectos de las propuestas sobre la capacidad de la economía para crecer, redistribuir los beneficios del crecimiento y aumentar el potencial de desarrollo de la sociedad.

La nueva visión colectiva de la nación requiere una transformación de la manera en la que los mexicanos concebimos al proceso económico para asegurar que las propuestas de política pública para el crecimiento sean factibles. En un contexto más democrático, es necesario incluir el imperativo de crecer en la expresión de los deseos de la ciudadanía como prerrequisito para lograr que los cambios que se requieren con urgencia en materia de política económica sean políticamente viables.

