

*Latin American and Caribbean
Institute for Economic and
Social Planning*

ILCA
A
L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

**EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO
A INICIOS DEL NUEVO MILENIO**

Consejo Regional de Planificación
Regional Council for Planning

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe**
*Economic Commission for
Latin America and the Caribbean*



8

Septiembre, 2001



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACION ECONÓMICA Y SOCIAL

LIMITADA
LC/IP/L.192
Septiembre de 2001
ORIGINAL: ESPAÑOL

BOLETÍN DEL INSTITUTO

8

Septiembre, 2001

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, es un organismo permanente y con identidad propia, integrante de la CEPAL que forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. Se fundó en 1962 y su misión central es apoyar a los Gobiernos Miembros del Consejo Regional de Planificación –principal órgano intergubernamental que guía la labor del Instituto– en el planeamiento estratégico y la gestión de los asuntos de interés público, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

Este documento fue preparado por el señor Pérez Galindo. El señor Pérez ha sido Coordinador de Asesores de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales del Gobierno de México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

**INSTITUTO
LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL
(ILPES)**

Edificio Naciones Unidas
Av. Dag Hammarskjöld s/n
Vitacura
Santiago, Chile
Casilla 1567
Teléfonos (56-2) 210 2506 y
(56-2) 210 2507
Fax (56-2) 206 6104
(56-2) 208 0252
(56-2) 208 1946

DIRECTOR

Fernando Sánchez-Albavera

**JEFE, UNIDAD DE
GERENCIA Y
CAPACITACIÓN**

Paul Dekock

ASESOR DEL DIRECTOR

Jorge Israel

ASESOR DE LA DIRECCIÓN

Roberto Salazar

**DIRECTOR DE GESTIÓN
PÚBLICA Y REGULACIÓN**

Ricardo Martner

**DIRECTOR DE
PROYECTOS Y
PROGRAMACION DE
INVERSIONES**

Edgar Ortigón

**DIRECTOR DE GESTION
LOCAL
Y REGIONAL**

Iván Silva

**COORDINADOR DEL
BOLETÍN**

Paul Dekock

Teléfono (56-2) 210 2617

Fax (56-2) 206 6104

Email: pdekock@eclac.cl

Dirección del ILPES en

Internet:

<http://www.eclac.cl/Ilpes>

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	7
I. EVOLUCIÓN Y TAMAÑO DEL ESTADO	8
1. Política de gastos	8
a) Uso de los recursos públicos y compromisos de gasto	8
b) Análisis funcional del gasto público	10
c) Desagregación del gasto por niveles de gobierno	11
2. Políticas de ingresos	13
3. Estimaciones de contabilidad y de pasivos contingentes	15
II. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD Y FUNCIÓN DEL ESTADO	16
1. Negociaciones comerciales y promoción del comercio exterior	16
2. Reformas financieras	17
a) Reestructuración del sector financiero	18
b) Fortalecimiento de las capacidades de regulación del Estado	21
3. Infraestructura y servicios públicos	22
4. Competencia económica y mejora regulatoria	24
III. PAPEL EMPRESARIAL DEL ESTADO	26
1. Contexto histórico de la reducción del papel empresarial del estado	26
2. Evolución reciente de las privatizaciones	26
3. Retos a futuro	28
4. Gestión y coordinación de empresa públicas	28
IV. EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO	30
1. Fortalecimiento de las capacidades reguladoras	30
2. Papel del Estado en el desarrollo económico local y regional	30
3. Papel del Estado en la articulación	31
entre la inversión pública y privada	
4. Fortalecimiento del gasto social	32
ANEXO	33

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución del gasto neto total y del déficit	8
Gráfico 2: Composición del gasto neto y estructura del gasto programable	9
Gráfico 3: Participación del gasto social en el gasto total programable	10
Gráfico 4: Gasto social en relación al PIB	11
Gráfico 5: Descentralización del gasto	12
Gráfico 6: Ingresos del sector público presupuestarios	13

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, el papel del Estado en México ha experimentado un notable proceso de modernización y cambio institucional. Este proceso ha incluido un redimensionamiento en los niveles de gasto público, la privatización de empresas y servicios públicos y el desmantelamiento de la intrincada legislación que surgió al amparo del Estado intervencionista, para sustituirla por un nuevo esquema institucional y de regulación que permita un desarrollo más dinámico de la economía mexicana.

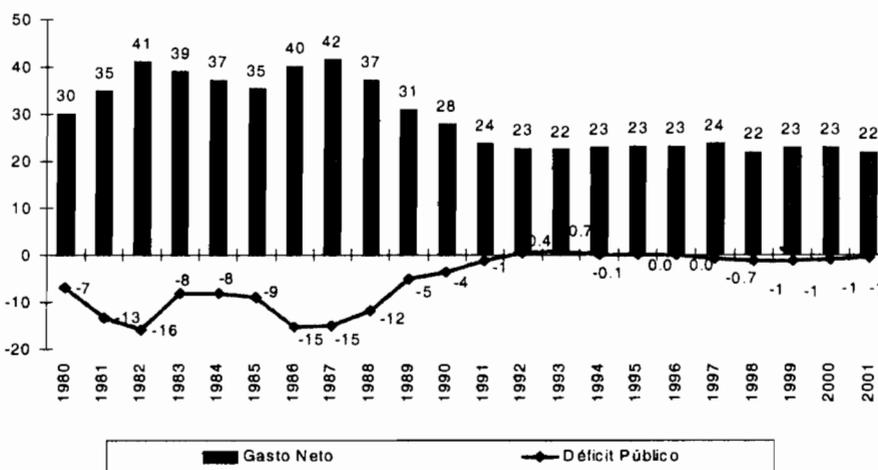
Este trabajo tiene como objetivo presentar y analizar las principales reformas que se han llevado a cabo en México en el transcurso de una década en lo concerniente al tamaño del Estado, los cambios en su institucionalidad y funciones, su papel empresarial y los retos centrales para el nuevo milenio.

I. EVOLUCIÓN Y TAMAÑO DEL ESTADO

1. POLÍTICA DE GASTOS

Durante la década de los noventa, el gasto público se redujo sustancialmente respecto a los niveles alcanzados en la década anterior, pasando de un máximo de 41.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1987 a 22.8% del PIB en 2000. Esto refleja en buena medida los esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas, los cuales permitieron reducir el déficit público de casi 16% del PIB en 1982 a 1.1% del PIB en 2000 (Gráfica 1).

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL Y DEL DÉFICIT
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 (PEF 2001).

En los últimos años, la política de gasto público ha estado orientada a lograr crecimiento económico sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica. Para lograr tal objetivo, el monto de gasto público debe ser compatible con las metas económicas planteadas en los Criterios Generales de Política Económica, así como en la Ley de Ingresos, mismos que son aprobados anualmente por el Congreso. Asimismo, ha habido una participación creciente de los gobiernos estatales, municipales, y de los Poderes Legislativo y Judicial en el ejercicio presupuestal en los últimos años, lo cual refleja los avances realizados en los últimos años en materia de consolidación democrática.

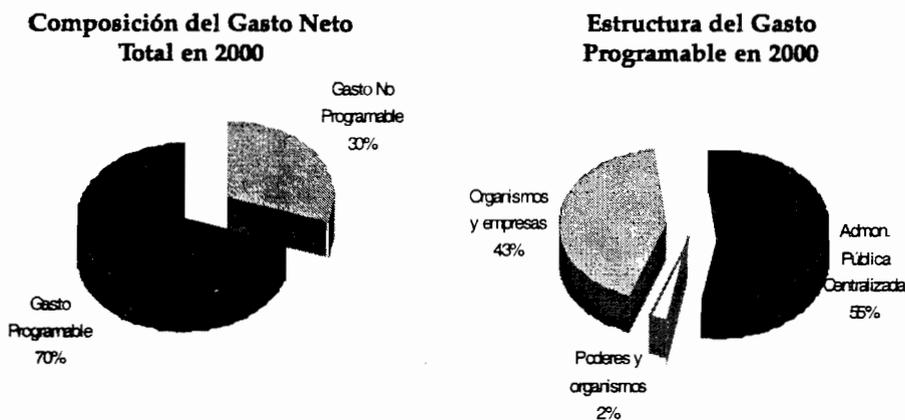
a) Uso de los recursos públicos y compromisos de gasto

En términos de la asignación del gasto público, actualmente un 70% aproximadamente corresponde al gasto programable; esto es, el gasto

reservado para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de la Administración Pública Centralizada, de las empresas y organismos paraestatales de control directo presupuestarios, de los organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de los Poderes Legislativo y Judicial (Gráfica 2). Cabe señalar que del total del gasto programable, poco más de 80% es gasto corriente o administrativo, mientras que el resto es gasto de capital.

El gasto no programable, que constituye el 30% restante del gasto total, comprende las participaciones a entidades federativas y municipios, el costo financiero de la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. La Ley de Coordinación Fiscal, la de Deuda Pública y la de Protección al Ahorro Bancario determinan el nivel de gasto no programable. Por su parte, varios ordenamientos jurídicos condicionan fuertemente la composición del gasto programable. Lo anterior reduce la disponibilidad de recursos que el Gobierno Federal puede asignar, en mayor o menor medida, hacia programas específicos de acuerdo a las prioridades de desarrollo del país.

Gráfico 2



Poderes y Organismos incluyen al Legislativo, Judicial, IFE y CND, entre otros.

Fuente: PEF 2001.

Al respecto, cabe destacar que más de 85% del gasto está ligado a disposiciones de carácter jurídico que establecen un compromiso cuantitativo definido o al menos una obligación de gasto; en tanto que otro 5% está vinculado con gastos prioritarios (como, por ejemplo, los programas de combate a la pobreza), la prestación de ciertos servicios, o la realización de ciertas obras públicas. Como resultado, el monto de recursos disponibles no comprometidos es menor a 10% del gasto neto total.

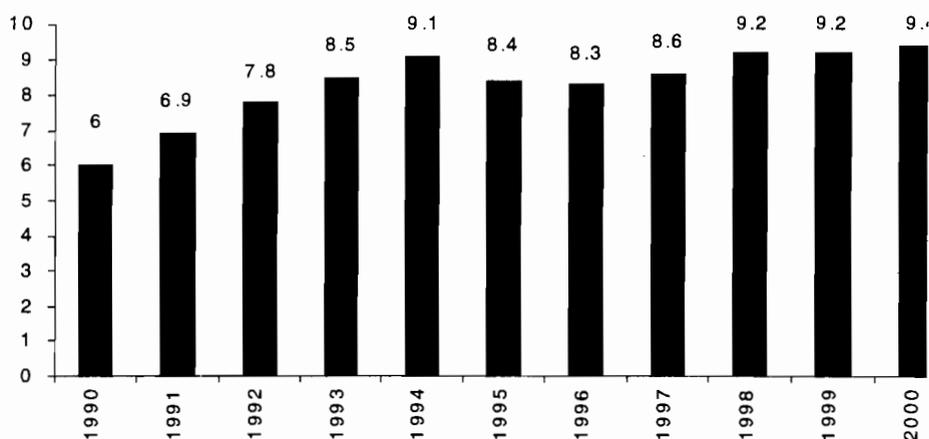
b) Análisis funcional del gasto público

De acuerdo con la clasificación funcional oficial, el gasto programable en México distingue tres grandes rubros: desarrollo social, actividades productivas y gestión gubernamental. Entre las tendencias más apreciables en la evolución del gasto público durante la última década destaca la importancia creciente del gasto social, el cual pasó de representar 38% del total del gasto programable en 1990 a 60% en 2000 (Gráfica 3). En forma paralela a una mayor canalización de recursos presupuestarios, la asignación del gasto social se dirigió a aquellas áreas con mayor impacto redistributivo entre la población (educación, empleo, salud y seguridad social), así como a programas específicos de alivio a la pobreza.¹

El gasto en actividades productivas (energía, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes) constituye el segundo gran rubro del gasto programable, que en 2000 representó 27% del total de este tipo de gasto. Dentro de este rubro, alrededor de tres cuartas partes se destinaron al sector energético, fundamentalmente a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Finalmente, el rubro de gestión gubernamental, que incluye el gasto en impartición y procuración de justicia, legislativo, medio ambiente, entre otros, constituyó 12% del gasto total programable en 2000.

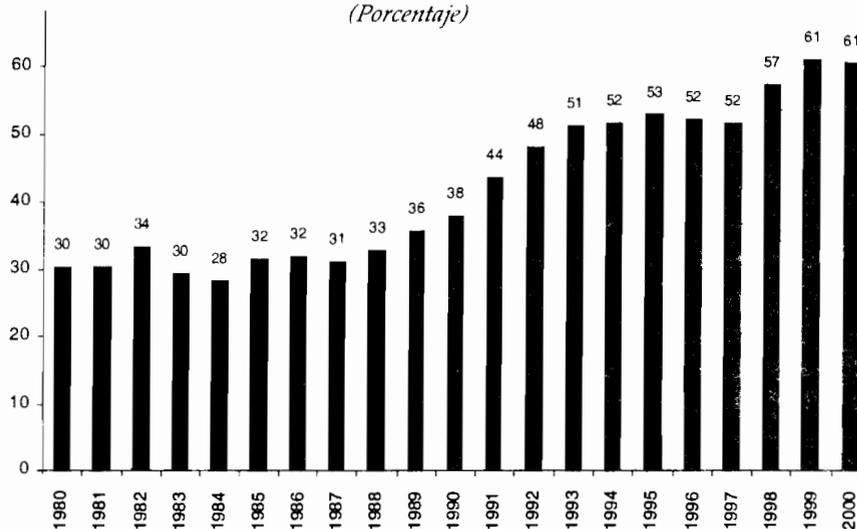
Gráfico 3
**PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL
GASTO TOTAL PROGRAMABLE**
(Porcentaje)



Fuente: PEF 2001.

1 En el año 2000, 94% del gasto social fue canalizado a programas dirigidos a la población en general, en tanto que el 6% restante fue para programas específicos de combate a la pobreza.

Gráfico 4
GASTO SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB
(Porcentaje)



Fuente: PEF 2001.

c) Desagregación del gasto por niveles de gobierno

Otra tendencia notable observada en la última década ha sido la descentralización del gasto hacia los estados y municipios, bajo lo que se ha denominado proceso de federalización del gasto público. La descentralización ha girado en torno a tres vertientes:

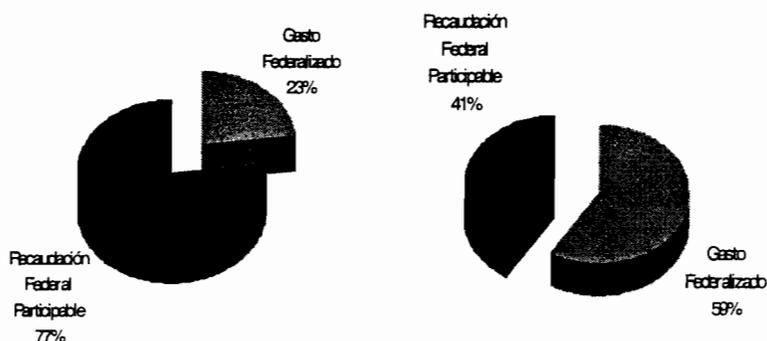
- (i) Reformas a las participaciones o distribución de impuestos federales por medio de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal. En 1995, el Fondo General de Participaciones se incrementó de 18.5% a 20% de la recaudación federal participable, en tanto que los recursos del Fondo Municipal aumentaron de 0.56% al 1%.² Bajo esta modalidad de descentralización del gasto, los recursos no tienen un destino específico y su fiscalización corresponde a los órganos de auditoría y evaluación de los ámbitos estatal y municipal.
- (ii) Convenios ad hoc de descentralización entre las autoridades estatales y federales, por medio de los cuales las partes determinan los recursos para un fin específico, sea éste la prestación de servicios, la realización de obras de infraestructura o incluso el combate a la pobreza. Estos convenios iniciaron en 1992, con la descentralización

² De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios deben recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda a cada estado.

de la educación básica, y continuaron en 1996, con la descentralización de los servicios de salud y la canalización de hasta 65% de los recursos de combate a la pobreza a los estados y municipios; y desde julio de 2000 se han incluido también recursos para la seguridad pública.³ Bajo este esquema, la fiscalización de los recursos corresponde a las autoridades federales.

- (iii) La creación de una nueva figura jurídica de Aportaciones Federales por Entidades Federativas y Municipios dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (el Ramo 33), a partir de 1998. Este esquema canaliza recursos a ciertos sectores por medio de siete fondos específicos⁴, los cuales tienen reglas claras respecto al monto y la distribución de los mismos. La fiscalización de dichos recursos corresponde a las autoridades estatales. Este esquema promueve una mayor participación de las comunidades locales en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos, al tiempo que otorga mayor certidumbre sobre la disponibilidad y uso de los mismos.

Gráfico 5
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO



Fuente: PEF 2001.

- 3 Se trata, respectivamente del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización integral de los Servicios de Salud, la descentralización del Ramo 26 del PEF, superación de la Pobreza Extrema, y la Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 4 Se trata del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en sus vertientes estatal y municipal; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que se distribuye para erogaciones en materia de asistencia social e infraestructura educativa; el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Para el año fiscal 2001, se aprobaron cerca de 20 mil millones de dólares para el conjunto de estos fondos (ver Anexo para mayores detalles de estos fondos por entidad federativa).

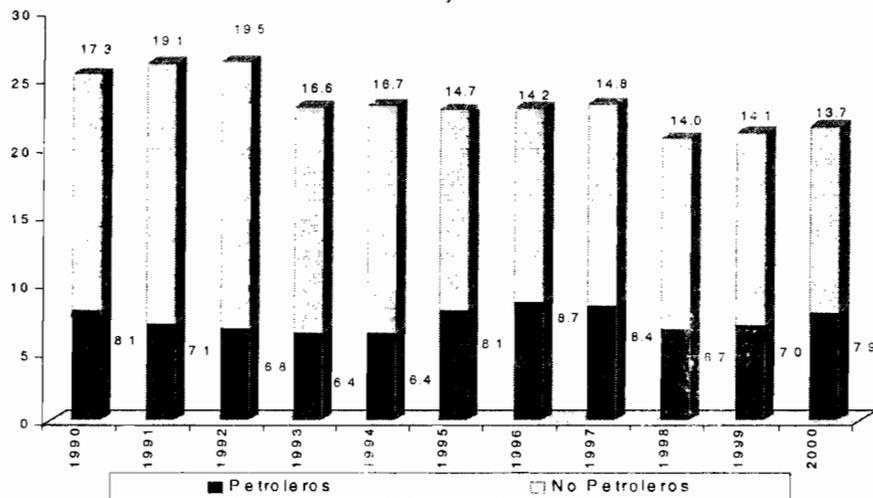
Cabe señalar que en los últimos años los recursos se han transferido de manera creciente por medio de los convenios de descentralización y las aportaciones. Éstas últimas representaron 60% del gasto federalizado en 2000 (Gráfica 4). Igualmente conviene subrayar que 88% de estos recursos se han destinado a programas sociales.

Actualmente, se considera que las actividades y el nivel de gasto que podría descentralizarse han alcanzado un límite, sobre todo a la luz de ingresos públicos insuficientes. El reto futuro es, sin duda alguna, incrementar las responsabilidades de generación de ingresos propios por parte de los estados y municipios.

2. POLÍTICA DE INGRESOS

Durante la última década, los ingresos públicos presupuestarios como proporción del PIB han mostrado una clara tendencia a la baja: de 26.2% del PIB en 1992 –el máximo nivel registrado durante la década– a 21.3% del PIB en 2000 (Gráfica 5). En buena medida esto ha sido resultado de las pocas transformaciones que ha tenido la estructura tributaria durante este tiempo, mostrando variaciones no mayores a de dos puntos porcentuales del PIB.

Gráfico 6
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIOS
(Porcentaje del PIB)



Fuente: PEF 2001.

En la actualidad, los ingresos tributarios federales representan entre 10% y 11% del PIB, y constituyen aproximadamente la mitad de los ingresos presupuestarios del sector público. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y los impuestos a la importación son las principales fuentes de ingresos tributarios.

Por otra parte, los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) generan alrededor de una quinta parte de los ingresos presupuestarios totales. En conjunto, los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal constituyen cerca de 70% de los ingresos presupuestarios totales.

Adicionalmente, los recursos generados por las entidades paraestatales bajo control presupuestal aportan 25% de los ingresos públicos totales. Estos ingresos provienen de la venta de bienes y servicios por parte de PEMEX (hidrocarburos) y CFE (electricidad), así como de las cuotas y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Finalmente, el 5% restante de los ingresos presupuestarios totales corresponde a endeudamiento neto y diferimiento de pagos.

Uno de los rasgos distintivos de la composición de los ingresos públicos en México es la elevada dependencia de actividades relacionadas con el petróleo, las cuales proveen cerca de 35% de los ingresos totales. Esta situación ha provocado que las finanzas públicas sean sumamente vulnerables a las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, particularmente ante la precariedad de los ingresos no petroleros, los cuales disminuyeron, como proporción del PIB, más de cinco puntos porcentuales en el transcurso de una década (ver Gráfica 5).

Debido a lo anterior, y con el fin de atender las crecientes necesidades en materia de gasto social y de infraestructura, en abril de 2001 se propuso, para aprobación del Congreso, una profunda reforma fiscal. Entre los principales elementos de esta reforma destacan: 1) Introducción de una tasa uniforme del 15% en el IVA, eliminando exenciones y tasa cero; 2) Reducción de la tasa marginal del ISR para Personas Físicas de 40% a 32%; y 3) Instrumentación de créditos al salario de los trabajadores de más bajos ingresos así como otras transferencias, para resarcir el impacto negativo que podría tener el aumento en la base del IVA.

De manera similar, los gobiernos estatales y municipales requieren fortalecer la generación de ingresos propios. Actualmente, los estados cuentan con impuestos propios como la tenencia de automóviles, el impuesto sobre automóviles nuevos (transferido a los estados en 1997) y el impuesto sobre nómina. Por su parte, los municipios tienen el impuesto sobre la propiedad ó predial y los derechos de agua, los cuales no han sido debidamente aprovechados debido a tasas bajas y una frágil capacidad recaudadora. Como resultado de lo anterior, estados y municipios son fuertemente dependientes de las transferencias federales, que en promedio cubren entre 85% y 95% de los ingresos estatales totales.

3. ESTIMACIONES DE CONTABILIDAD Y DE PASIVOS CONTINGENTES

En los últimos años, el balance público definido en términos tradicionales se ha mantenido dentro del límite sostenible, con un déficit anual no mayor al 1.25% del PIB.⁵ No obstante, la acumulación de pasivos adicionales no contabilizados en los últimos años ha llevado a las autoridades financieras a revisar cuidadosamente sus implicaciones para el balance público. Por tal motivo, desde abril de 2001 se publica un nuevo indicador que refleja las necesidades de financiamiento del sector público, denominado Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

Dicho indicador incluye el balance tradicional más pasivos adicionales no contabilizados, descontando los ingresos no recurrentes⁶. Entre los pasivos no contabilizados incluidos en el RFSP se encuentran los esquemas de financiamiento de infraestructura energética denominados Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas)⁷ los programas de apoyo a deudores, la deuda bancaria contraída por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), y otros pasivos asociados a adecuaciones en los registros presupuestarios y al déficit de intermediación de la banca de desarrollo y fondos especiales de apoyo. A fines de 2000, el RFSP se estimaba en 3.96% del PIB.⁸

5 Tradicionalmente, las necesidades financieras del sector público se han medido por medio del balance público, definido como el ingreso menos el gasto del gobierno federal (incluyendo los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el servicio de la deuda y sus intereses, la participación de los estados y municipios en el ingreso fiscal, el gasto y la seguridad sociales, etc.), más los ingresos menos los gastos de otras entidades gubernamentales (PEMEX, CFE, Luz y Fuerza del Centro, IMSS, ISSSTE, etc.).

6 Se espera que en 2001 los ingresos no recurrentes representen una proporción significativa de los ingresos públicos totales que podría ascender a 0.78% del PIB. Dichos ingresos provendrían de la recompra de deuda externa, recuperación de fondos, y transferencias de recursos de las entidades gubernamentales.

7 Los Pidiregas fueron instrumentados a partir de 1996 como complemento a la inversión presupuestaria en infraestructura. Se trata de proyectos de obra financiada encomendada a privados vía licitación pública e incluyen, entre otros, algunos proyectos petroleros y el Programa de Productores Independientes de Energía de CFE. Su ejecución no tiene efectos presupuestales ni contables sino hasta que la obra es entregada a las entidades públicas para su operación.

8 De este estimado, el monto, de los Pidiregas suponían pasivos por 1.09% del PIB, la deuda del IPAB 0.55% del PIB, los requerimientos financieros del FARAC 0.25% del PIB, las adecuaciones en los registros presupuestarios 0.42% del PIB y los programas de apoyo a deudores 0.16% del PIB.

II. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD Y FUNCIÓN DEL ESTADO

En los últimos años, el Estado ha dirigido sus esfuerzos a promover un entorno adecuado para contribuir a un crecimiento económico basado en un sector privado eficiente y complejo con mayor capacidad generadora de ahorro y de inversión. En este sentido, destacan los esfuerzos realizados en cuatro grandes áreas: 1) la instrumentación de una agresiva política de liberalización comercial que estimule el crecimiento; 2) la reestructuración y fortalecimiento del sistema financiero; 3) la modernización de la infraestructura y de los servicios públicos; y 4) la promoción de políticas efectivas de competencia económica y de mejora regulatoria. A continuación se presentan algunos de los aspectos más relevantes realizados en cada uno de estos cuatro ámbitos.

1. NEGOCIACIONES COMERCIALES Y PROMOCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

En la última década, y particularmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, México continuó impulsando su política de liberalización comercial. Como parte de ella, se extendió la red de tratados de libre comercio, que abarca hasta el momento 31 países en tres continentes.⁹ Estos acuerdos han contribuido a que México sea actualmente la decimotercera economía más importante del mundo y el octavo exportador de bienes y servicios.

Esta activa política de apertura comercial se ha acompañado de cambios en la propia estructura administrativa y funcional del Estado. Algunos de estos cambios se remontan a septiembre de 1990, cuando se estableció una unidad especializada en negociaciones de tratados de libre comercio en la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), ahora Secretaría de Economía (SE). En noviembre de 1992, esta unidad se transformó en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, con fin de contar con un equipo profesional que apoyara las negociaciones de tratados de libre comercio y la resolución de disputas comerciales.

⁹ En 1992 entró en vigor el Acuerdo de Complementación Económica con Chile; en 1994 el TLCAN; en 1995 se pusieron en marcha Tratados de Libre Comercio (TLC) con Bolivia, Costa Rica, Colombia y Venezuela, en el marco del Grupo de los Tres (G-3) y en 1998 con Nicaragua. En el 2000 entraron en vigor los TLC con Israel y la Unión Europea y se concluyeron las negociaciones con el llamado Triángulo del Norte, conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras y con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), conformada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Asimismo, se han iniciado ya negociaciones de tratados con Perú, Panamá, Ecuador, Japón y Singapur.

Los principales objetivos de esta Subsecretaría son vigilar el cumplimiento interno y externo de los acuerdos y compromisos comerciales en los que México participa; mantener y mejorar las condiciones de acceso para los bienes y servicios mexicanos en los mercados internacionales, y propiciar el establecimiento de un marco jurídico que atraiga mayores flujos de inversión extranjera directa. De manera paralela, se crearon diversos instrumentos de fomento a las exportaciones, incluyendo programas de preferencias fiscales y de asesoría técnica.¹⁰

De esta manera, se contribuyó al cambio estructural de la economía mexicana observado en la década pasada, evidenciado por la creciente participación del comercio exterior en la economía (de 29% del PIB en 1993 a 60% en 2000). Más aún, la infraestructura de tratados comerciales y programas de apoyo permitió impulsar el crecimiento exportador como eje de la recuperación económica en México tras la crisis de 1994-95.

Por otra parte, la existencia de acuerdos comerciales preferenciales permitió convertir a México en un lugar estratégico para la Inversión Extranjera Directa (IED). Entre 1994 y 2000, México recibió cerca de 68 000 millones de dólares en flujos de inversión productiva a largo plazo, provenientes en su mayoría de Estados Unidos (63.4% de los flujos totales).

2. REFORMAS FINANCIERAS

Las numerosas deficiencias en el sistema financiero que exhibió la crisis de 1994-1995 condujeron a la aplicación de un ambicioso programa de reestructuración bancaria y a replantear seriamente la función del Estado en este sector, más allá de las fallidas políticas de nacionalización y privatización bancaria. Para ello ha sido necesario revisar las dimensiones legal, institucional y regulatoria mediante una serie de reformas dirigidas a consolidar un sector financiero moderno y estable. Dichas reformas pueden dividirse en dos tipos: aquéllas dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados y las diseñadas para fortalecer las instituciones encargadas de la supervisión y regulación de los mercados.

10 Entre los esquemas más destacados se incluyen: el Programa de Devolución de Impuestos a la Importación (DRAWBACK) y el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), los cuales permiten el reintegro del valor de los impuestos de importación pagados por bienes intermedios o de capital que se incorporan a mercancías de exportación. Estos programas constituyeron un esfuerzo conjunto de las autoridades comerciales y hacendarias. Asimismo, se desarrollaron programas de asistencia técnica dirigidos a fortalecer las capacidades administrativas de las empresas exportadoras.

a) Reestructuración del sector financiero

(i) Reforma bancaria

Después de haber permanecido nacionalizada en los ochenta, la banca experimentó drásticos cambios en los noventa. Tras la privatización entre 1991 y 1992 de las 18 instituciones que componían el sistema de la banca múltiple, la banca experimentó un intenso proceso de liberalización y expansión que eventualmente culminó en la crisis bancaria en 1995. La devaluación del peso a finales de 1994 elevó las tasas de interés, provocando severos problemas de insolvencia en el sistema bancario mexicano, causado principalmente por el alto índice de cartera vencida.

Ante esta emergencia financiera, el Estado instrumentó una serie de medidas de apoyo tanto de la banca como de los deudores, incluyendo mecanismo para la capitalización y compra de préstamos y las intervenciones de los bancos.¹¹ Asimismo, se realizaron diversas modificaciones al marco regulatorio y prudencial, incluyendo adecuaciones en cuanto a requerimientos de capital y manejo de riesgo; y se eliminaron restricciones en materia de inversión extranjera con el propósito de facilitar la capitalización del sistema bancario.

Como resultado, el sector bancario experimentó un profundo proceso de consolidación, al tiempo que la participación del capital extranjero pasó de ser mínima a principios de la década a tener una presencia mayoritaria a fines de la misma.

Sin embargo, los esfuerzos realizados en los últimos años no han sido suficientes y el sistema financiero mexicano aún carece de la accesibilidad y eficiencia necesarias para contribuir de manera efectiva al financiamiento del crecimiento económico. Por ello, entre las primeras medidas de la nueva administración económica del Presidente Vicente Fox destacan una serie de reformas dirigidas a promover que los bancos adopten las mejores prácticas corporativas, introduzcan medidas correctivas tempranas en función de la capitalización de las instituciones de crédito y generen las condiciones para que el trabajo de auditoría externa sea la piedra angular de la supervisión.¹²

11 Entre estos mecanismos destacan el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE); los programas de apoyo a deudores mediante la reestructuración de préstamos en unidades de inversión (UDIs); y la activación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que fue creado en 1990, con el fin de prevenir que los problemas financieros que pudiesen presentar las instituciones de banca múltiple ocasionaran falta de liquidez y limitasen su capacidad para cumplir las obligaciones con los depositantes.

12 Estas iniciativas fueron aprobadas por el Congreso a finales de abril de 2001.

(ii) Reforma al sistema de pensiones

A principios de la década pasada, se reconoció la necesidad de transformar el sistema mexicano de pensiones, principalmente en vista de la precaria situación financiera en que se encontraba el IMSS. La primera reforma se realizó en 1992, cuando se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El objetivo de la misma fue reducir los costos fiscales del sistema de pensiones al sustituir el régimen de financiamiento de los pagos con ingresos corrientes (Pay as you go), por uno capitalizado constituido por cuentas individuales en las cuales el patrón deposita 2% del salario del trabajador y los recursos acumulados se entregan, llegada la edad del retiro, en una sola exhibición.

Posteriormente, la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995 y la aplicación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a partir de julio de 1997, conformaron el nuevo sistema de pensiones, caracterizado por cuentas individuales manejadas por instituciones financieras de giro exclusivo, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). A marzo de 2001, el sistema de pensiones estaba integrado por 18.4 millones de cuentas individuales abiertas en trece Afores.¹³ En total, aproximadamente 55% de la población económicamente activa está sujeta al nuevo régimen de pensiones.

Para continuar fortaleciendo al sistema, y como parte de la reforma financiera que llevará a cabo la presente administración, se buscará modificar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con el fin de otorgar derechos adicionales a los contribuyentes de las Afores, y ampliar la eficiencia en el manejo de fondos. Asimismo, se considera necesario incentivar una mayor participación en el mercado de valores, toda vez que hasta la fecha la mayoría de los activos (95%) se concentran en instrumentos de deuda pública. Igualmente, está pendiente una reforma futura del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado.

(iii) Mercado de valores

La crisis de 1995 inhibió el desarrollo del sector bursátil durante los últimos años. A fin de asegurar tasas de crecimiento económico sostenibles a largo plazo, México requiere contar con un mercado de capitales desarrollado que pueda fungir como una alternativa verdadera de financiamiento para las empresas. Con este objetivo en mente, las autoridades incluyeron varias reformas al mercado de valores como parte del paquete de reformas financieras aprobadas por el Congreso en abril

¹³ Hasta el 30 de junio de 2001, otros 6.2 millones de trabajadores que no habían elegido sus Afores tenían sus aportaciones en la Cuenta Concentradora que Banco de México administraba a nombre del IMSS.

de 2001. Entre las principales reformas realizadas destacan una nueva Ley de Sociedades de Inversión que permitirá ampliar el acceso de los pequeños ahorradores a un número mayor de los instrumentos de inversión en el mercado de valores, así como el mejoramiento de la estructura corporativa de las empresas que cotizan en bolsa mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de los derechos de los accionistas minoritarios.

(iv) Banca de desarrollo

Después de la crisis de 1995, el financiamiento proporcionado por la banca de desarrollo cayó drásticamente a la vez que se puso en evidencia las limitaciones institucionales existentes. Considerando lo anterior, las autoridades financieras han propuesto una profunda reestructuración de este sector, dirigida a reposicionar la banca de desarrollo en sectores que no son atendidos por el sistema financiero tradicional, pero generando a la vez mecanismos e incentivos para que pueda retirarse de dichos sectores una vez que el sistema financiero empiece a penetrarlos.

En México, los sectores estratégicos que requieren ser atendidos por la banca de desarrollo son el campo, la vivienda de interés social, la pequeña empresa y la obra pública en estados y municipios. Entre las primeras propuestas que se presentaron a consideración del Congreso destaca el establecimiento de Nacional Hipotecaria como instancia responsable de promover la construcción y adquisición de vivienda mediante el otorgamiento de préstamos y garantías, así como de crear condiciones para bursatilizar los préstamos hipotecarios.

Adicionalmente, en el futuro inmediato se requerirá mejorar la capacidad operativa y rendición de cuentas de la banca de desarrollo, así como revisar su esquema de regulación prudencial a fin de homologarla en lo posible con la de la banca comercial, adecuando la contabilidad a prácticas contables internacionales y transparentando los subsidios que otorga el Estado. Entre las instituciones que se beneficiarán por estas medidas destacan Nacional Financiera (Nafin), el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

(v) Ahorro y crédito popular

Entre las reformas financieras más recientes destaca el establecimiento de un nuevo marco jurídico y de regulación para el sector de ahorro y crédito popular, esto es, el sector que no está atendido por el sistema financiero tradicional. En el pasado reciente, y particularmente a la luz de la restricción al crédito por parte de la banca comercial como resultado de la crisis de 1995, este sector creció rápidamente aunque de manera desordenada, lo que provocó en algunos casos problemas de quebrantos y malos manejos.

El ordenamiento y promoción de este sector constituye una prioridad de gobierno. En abril de 2001, el Congreso aprobó dos medidas clave en ese sentido: por un lado, una nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular bajo un esquema de supervisión auxiliar y, por el otro el establecimiento de un nuevo Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) que apoyará la modernización y desarrollo de los intermediarios financieros que atienden este sector.

b) Fortalecimiento de las capacidades de regulación del Estado

Dada la importancia que revisten para el sistema financiero mexicano las tareas de supervisión y regulación, el desarrollo y consolidación institucional de agencias responsables de dichas funciones ha sido una prioridad en los últimos años.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con autonomía técnica y facultades ejecutivas. La CNBV resultó de la fusión de las Comisión Bancaria y la Comisión de Valores, realizada en 1995. Sus fines son supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, con el fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Durante el periodo 1997-2000, la CNBV aplicó un ambicioso programa de fortalecimiento institucional que abarcó la instrumentación de un sistema de planeación integral; el diseño de los lineamientos para un servicio civil de carrera; y la ampliación y modernización de su infraestructura informática.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es un órgano desconcentrado de la SHCP, cuya misión es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan se apeguen a lo establecido por las leyes. Para cumplir con este propósito tiene a su cargo la supervisión de solvencia de las instituciones de seguros y fianzas, la autorización de los intermediarios de seguro directo y reaseguro y el apoyo al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador. La CNSF fue creada en 1990, como resultado de la reforma a diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros. En diciembre de 1998 la institución fue reestructurada empleando un esquema funcional que permite una supervisión más especializada.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es una figura jurídica y operativa creada en 1999 y que plantea un novedoso esquema de Ombudsman financiero, lo cual constituye un reconocimiento formal a la importancia que tiene la protección a los usuarios del sector financiero por parte del Estado. La CONDUSEF es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios,

que asumió funciones que anteriormente estaban dispersas en otras agencias y dependencias del sector financiero. Desde su entrada en operación, la CONDUSEF ha sido objeto de un ejercicio de revisión permanente de sus mecanismos de operación, con el fin de enriquecerla y perfeccionar su funcionamiento.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) fue creada en 1996 como resultado de las modificaciones al sistema de pensiones. Dicho organismo es el órgano administrativo desconcentrado de la SHCP dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas a cargo de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro. Su misión es proteger el interés de los trabajadores, asegurando una administración eficiente y transparente de su ahorro.

Finalmente, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) fue creado en 1999 con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Sus objetivos principales son establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación. El IPAB tiene como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado. Al igual que la CONDUSEF, el IPAB es un órgano desconcentrado de la SHCP que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS

La primera experiencia de reforma de la participación del Estado en infraestructura fue en el sector telecomunicaciones. Los dos pilares de esta reforma fueron, por un lado, la privatización de Teléfonos de México (Telmex) y, por el otro, el desarrollo de un nuevo esquema regulatorio que promoviera la competencia y el servicio universal.

Una de las lecciones que arrojó la reforma de las telecomunicaciones fue la importancia de desarrollar un marco regulatorio adecuado previo, y no posterior, a la privatización de un monopolio estatal. En efecto, Telmex se privatizó como monopolio en 1990, pero el régimen regulatorio de competencia económica se desarrolló hasta 1993. Más aún, fue hasta 1995 que se estableció una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, así como una Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), como órgano regulador desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica y operativa.

Si bien el sector telecomunicaciones ha logrado atraer un volumen de inversión significativo (28 mil millones de dólares entre 1990 y 2000), que le ha permitido lograr una notable modernización, el retraso con que se inició la competencia (fue hasta 1997 que se inició en los servicios

de larga distancia, y hasta 1999 en telefonía local), así como las constantes disputas entre Telmex y sus competidores han demostrado la necesidad de crear oportunamente un marco regulatorio apropiado para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollar un sector de telecomunicaciones moderno y competitivo.

Otro sector donde se ha reformulado, aunque de manera parcial, la función y papel del Estado ha sido el sector energético. Los orígenes de esta reforma se remontan a 1992, con la expedición de una nueva Ley del Servicio Público Eléctrico, la cual permitió inversión privada en generación eléctrica, aunque limitada a ciertas modalidades (productor independiente de energía, cogeneración y autoconsumo).

En 1995, la reforma energética cobró un nuevo impulso al instrumentarse, por un lado, un amplio paquete de reformas constitucionales y legales que establecían un nuevo modelo de organización industrial del sector de gas natural y, por el otro, la delimitación del papel del Estado en el mismo.

Derivado de la reforma estructural de 1995, el Estado asumió tres papeles claramente diferenciados: los de operador, propietario y regulador. Por lo que se refiere a la operación, la participación empresarial del Estado se redefinió en función de ciertas actividades consideradas estratégicas, a saber, la exploración y producción de gas natural. Bajo este esquema, PEMEX funge como operador de los activos estratégicos de la nación, y la Secretaría de Energía (Sener) como propietario de los mismos.

El Estado se retiró de la operación de las actividades no estratégicas (distribución, transportación y almacenamiento de gas natural), cediéndola a inversionistas privados, lo cual supuso la privatización de algunos activos de PEMEX, fundamentalmente de empresas distribuidoras de gas natural.¹⁴ Para tal fin, se desarrolló un régimen de concesiones o permisos, así como un nuevo esquema de precios y tarifas, bajo responsabilidad de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Dicha Comisión es un órgano desconcentrado de la Sener, con autonomía técnica y operativa, que cuenta un mandato claro en materia de regulación de las actividades en materia de generación eléctrica y venta, transporte, distribución y almacenamiento de gas natural que realicen tanto PEMEX como privados.

14 También PEMEX mantuvo el control de la red existente de gasoductos, pero la ampliación de la misma quedó a cargo del sector privado.

4. COMPETENCIA ECONÓMICA Y MEJORA REGULATORIA

Como resultado de las políticas de privatización, desregulación y apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional instrumentadas durante la década pasada, en 1993 se creó la Ley Federal de Competencia Económica, así como la Comisión Federal de Competencia (CFC), que es el organismo autónomo encargado de su aplicación. Dicha Ley abrogó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, despojando al Ejecutivo de la facultad de intervención en la organización de las empresas –la cual permitía establecer las líneas de producción de empresas particulares, así como imponer controles de precios.

La nueva Ley constituyó un hito en términos de la redefinición del papel del Estado en la economía nacional. Su objetivo es sancionar y prevenir las prácticas monopólicas y la formación de monopolios y su ámbito abarca todos los agentes económicos que desarrollen actividades en México, prescindiendo de su origen nacional y de su carácter público o privado como empresa. La única excepción al respecto son las empresas estatales que realicen actividades económicas “estratégicas” en los términos que marca la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) (correos y telégrafos, petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, etc.).

En términos generales, la experiencia mexicana en materia de competencia económica ha sido satisfactoria, como lo ha reconocido la propia Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁵. En la práctica, la CFC ha demostrado su autonomía con respecto a la SE, a la cual está formalmente adscrita como órgano desconcentrado, así como su imparcialidad ante el resto de las dependencias públicas, poderes y empresas sujetas a regulación.¹⁶

El desarrollo de una política de competencia económica, ha sido acompañado por un programa de mejora regulatoria dirigido a eliminar costos de transacción excesivos y diseñar esquemas de regulación y normatividad más efectivos. Ello ha requerido de modificaciones sustantivas en materia administrativa e institucional.

¹⁵ Ver, por ejemplo, OCDE, *The OECD Review of Regulatory Reform in Mexico*, 1999.

¹⁶ Ejemplo de ello han sido sus resoluciones en contra de Telmex por lo que se consideró era su posición dominante de mercado, así como el debate reciente entre la CFC, SCT y el propio Congreso en torno a si la privatización de las dos principales líneas aéreas de México (Aeroméxico y Mexicana), en manos estatales desde 1995 como resultado del rescate financiero de que fueron objeto, se realiza en paquete o por separado a empresas independientes.

Este proceso comenzó a finales de los ochenta, con la creación de la Unidad de Desregulación Económica dentro de la Secofi (ahora SE). Posteriormente, en 1995 esta Secretaría estableció el llamado Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) con el objetivo de revisar los costos de transacción asociados a los esquemas de regulación y normatividad federal.

En un esfuerzo por institucionalizar este proceso, en mayo de 2000 se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía. El mandato de la Cofemer es promover y coordinar de manera continua el proceso de mejora regulatoria. Para ello, se trabaja conjuntamente con el resto de las dependencias gubernamentales así como con los sectores empresarial, social y académico, en el marco del Consejo para la Mejora Regulatoria.

Entre los logros principales de este proceso de mejora regulatoria destacan el fortalecimiento de las prácticas de transparencia y consulta pública en la elaboración de regulaciones federales,¹⁷ así como la creación de un Registro Federal de Trámites y Servicios a fin de transparentar y acotar la acción gubernamental en esta materia.

17 Todo proyecto de ley, reglamento, acuerdo, decreto y, en general, cualquier disposición que afecte a los particulares debe remitirse a la Cofemer al menos treinta días hábiles antes de que se pretenda emitir. La Comisión hace públicos no sólo los textos de estos proyectos, sino también las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes, esto es, los análisis de costo-beneficio que se exigen a toda nueva iniciativa de regulación.

III. PAPEL EMPRESARIAL DEL ESTADO

1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REDUCCIÓN DEL PAPEL EMPRESARIAL DEL ESTADO

El programa de privatización de las empresas públicas en México inició a principios de los ochenta, como resultado de una profunda crisis fiscal del Estado. A partir de 1983, las empresas estatales fueron privatizadas, cerradas, fusionadas o transferidas de las entidades federales a las estatales o regionales. De más de mil empresas públicas a fines de 1982, éstas se redujeron a 269 en 1991 y desde entonces a la fecha éstas se han mantenido en un número relativamente estable (en 2000 el sector paraestatal estaba conformado por 202 empresas).

El programa de privatización o desincorporación se concentró fundamentalmente en empresas paraestatales que no realizaban actividades estratégicas o prioritarias en términos de la Constitución.¹⁸ En una primera etapa, que transcurre entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, los esfuerzos gubernamentales se concentraron en las empresas más pequeñas y en el saneamiento financiero de las empresas públicas de mayor tamaño.

Posteriormente, entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994, se registró el proceso de privatización más significativo y complejo. Durante esta etapa se registró la venta de Telmex (vendida en diciembre de 1990 por 1,760 millones de dólares), la minera Cananea (septiembre de 1990 por 475 md) y las aerolíneas Mexicana (agosto 1989 por 140 md) y Aeroméxico (junio 1989 por 268 md), entre otras. Asimismo, la privatización del sistema bancario entre 1991 y 1992 fue un corolario importante en esta etapa.¹⁹

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS PRIVATIZACIONES

A partir de mediados de los noventa, se inició una tercera etapa concentrada en la venta o concesión de activos estatales en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en el rescate y reprivatización del sistema bancario.

18 Por entidades paraestatales en México se entienden todos aquellos organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Las empresas de participación estatal minoritaria –que por ley no son consideradas paraestatales –también fueron objeto de privatización.

19 Para finales de 1991, el Gobierno había vendido nueve de los dieciocho bancos estatales, incluyendo a los dos más importantes, Bancomer y Banamex, por un total de 7,120 millones de dólares.

Puertos: La reforma y modernización de los puertos comenzó en 1993 con la promulgación de una nueva Ley de Puertos. La reforma consistió en la descentralización de infraestructura mediante la creación de entidades independientes llamadas Administraciones Portuarias Integrales, que fueron posteriormente transferidas a la inversión privada nacional y extranjera.

Ferrocarriles: La privatización de los ferrocarriles comenzó en 1996 y consistió en la separación geográfica de los activos y las operaciones de Ferrocarriles Nacionales de México para establecer una serie de compañías basadas en las rutas de acuerdo con las divisiones regionales existentes.²⁰ A cada una de estas compañías se le otorgó una concesión renovable por cincuenta años, para operar, explotar y construir nuevas vías férreas. En la actualidad, la totalidad del tráfico ferroviario es manejado por concesionarios privados y se encuentran concesionados alrededor de 18 mil kilómetros de vías.

Aeropuertos: En diciembre de 1995 se modificó la Ley de Aeropuertos y en febrero de 1998 se publicaron los lineamientos para la inversión privada. El proceso de cambio estructural en el Sistema Aeroportuario Mexicano implicó la integración de cuatro grupos regionales (Pacífico, Centro Norte, Sureste y Ciudad de México), en los que se agruparon 35 terminales para ser transferidos al sector privado mediante concesiones a cincuenta años. En una primera etapa, el esquema contempla la licitación de un 15 por ciento de las acciones del capital social de cada grupo aeroportuario a un socio estratégico y, posteriormente, la colocación en bolsa del resto de las acciones. A la fecha, se han concesionado tres de los cuatro grupos regionales a inversionistas privados²¹, culminando uno de ellos el proceso de bursatilización en 2000 con la colocación de acciones en la bolsa de Nueva York.

Bancos: Debido a los agudos problemas de solvencia que enfrentó el sistema bancario mexicano derivado de la crisis de 1995, el Estado se vio obligado a intervenir varios bancos que representaban en conjunto 40% de los activos totales del sistema. Como parte de este proceso, se liquidaron algunos bancos y otros fueron reestructurados para su venta. Para fines de 2000, este proceso había prácticamente culminado.

20 Al cierre de 2000, se encuentran concesionadas las tres líneas troncales del sistema (Ferrocarriles del Noreste, Pacífico-Norte, y Sureste); cuatro líneas cortas (Ojinaga-Topolobampo, Coahuila-Durango, Chiapas-Mayab y Nacozari), y el 75 por ciento de la Terminal Ferroviaria del Valle de México. Asimismo, se constituyó el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec como empresa 100 por ciento estatal y se otorgó la asignación del Ferrocarril Tijuana-Tecate al Gobierno de Baja California.

21 Está pendiente únicamente la privatización del Aeropuerto de la Ciudad de México ya que este proceso depende de la determinación de la ubicación de un nuevo aeropuerto, decisión que se espera sea tomada en 2001.

3. RETOS A FUTURO

Uno de los grandes retos que enfrenta México es la delimitación del papel del Estado en el sector energético, particularmente el eléctrico. La nueva administración ha anunciado su intención de llevar a cabo una profunda reestructuración del sector eléctrico en México, a fin de poder atender las grandes necesidades de inversión en el sector, sin que ello implique distraer recursos públicos con mayor rentabilidad social.

De acuerdo con las estimaciones oficiales de la Sener, para poder satisfacer el crecimiento de la demanda en el período 2001-2009 se requerirá aumentar la capacidad de generación eléctrica en más de 26,000 mega watts (MW) –esto es, en más de dos terceras partes de la capacidad actual–, además de expandir y modernizar las líneas de transmisión y distribución. Este reto supone generar inversiones estimadas en alrededor de 60 mil millones de dólares.²²

A fin de poder enfrentar estas necesidades de inversión, la nueva administración se encuentra revisando alternativas a la anterior iniciativa de reforma eléctrica presentada en febrero de 1999, la cual no prosperó por falta de apoyo político en el Congreso. Aquella reforma contemplaba la reestructuración de los segmentos de generación y distribución a fin de constituir nuevas empresas estatales regionales especializadas que pudieran eventualmente ser privatizadas, dejando en manos del Estado el control sobre las redes de transmisión, así como el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para el sector. A mediados de 2001, el gobierno se encontraba estudiando posibles reformas que no supongan necesariamente la privatización de activos estatales.

4. GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS:

El caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

En tanto empresas responsables de desarrollar actividades estratégicas en términos de la Constitución mexicana, PEMEX y CFE pueden considerarse el paradigma de empresa pública en México.

Conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, estas empresas constituyen “organismos descentralizados” en cuya administración participa un Director General designado por el Presidente de la República, así como una Junta u Órgano de Gobierno presidida por la Secretaría titular del sector (en este caso la Sener) y en la que están representadas la SHCP y otras Secretarías relevantes. Entre las responsabilidades del Órgano de Gobierno destacan:

²² Sener, *Prospectiva del sector eléctrico 2000-2009*.

- La aprobación de los programas institucionales conforme a lo establecido el Programa Nacional de Desarrollo, y los programas sectoriales derivados del mismo, al que están obligados todas las administraciones gubernamentales.
- La aprobación de los presupuestos anuales y los programas financieros, conforme a los lineamientos que establezca la SHCP. En el caso de la contratación de créditos externos, ésta queda sujeta a previa aprobación de la SHCP, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Deuda Pública. Cabe señalar que tanto los presupuestos anuales como los programas financieros, particularmente en cuanto a los montos de endeudamiento interno y externo, quedan sujetos a la autorización de la Ley de Ingresos y del PEF por parte del Congreso.²³
- La fijación y ajuste a los precios y bienes que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal. Según lo establecen las propias disposiciones reglamentarias, la determinación de los precios y tarifas deben fijarse conforme a criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, fundamentalmente basándose en principios de costo de oportunidad.

Por lo que se refiere a subsidios y transferencias, la entidad paraestatal los recibe de la Tesorería de la Federación en los términos establecidos por los PEF anuales, siendo la propia entidad la responsable de administrarlos. En materia laboral, los trabajadores de PEMEX y CFE quedan sujetos a jurisdicción federal, según lo establece el Artículo 123 de la Constitución.

PEMEX y CFE están impedidas de participar en los mercados de valores en tanto empresas estatales que realizan actividades estratégicas en términos de la Constitución –lo que obliga al Gobierno Federal a mantener la propiedad y el control de las mismas.

23 Esto debido a que todas aquellas obligaciones de pasivo directas o contingentes constituyen deuda pública.

IV. EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

1. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES REGULADORAS

En México, el fortalecimiento institucional de las capacidades reguladoras del Estado ha llevado a la creación de dos nuevos tipos de agencias gubernamentales: por un lado, comisiones con un amplio mandato "horizontal" en materia de competencia económica y mejora regulatoria, dirigido a sentar bases microeconómicas más eficientes y reducir costos de transacción y de información con el fin último de mejorar el desempeño de la economía nacional; y por el otro, comisiones sectoriales de tipo "vertical" cuyo objetivo ha sido atender imperfecciones de mercado y de información asimétrica en áreas específicas de la economía nacional, fundamentalmente servicios financieros e infraestructura.

El reto, por lo tanto, pasa no sólo por lograr una mayor consistencia en la aplicación de políticas por parte de estas agencias, sino también en consolidar dichas agencias como entes autónomos a fin de evitar su "captura" por los propios agentes regulados o incluso por el propio gobierno.

Por su parte, lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como el desarrollo de prácticas extendidas de consulta pública que permitan hacer de la regulación un proceso dinámico que responda a las necesidades cambiantes de la economía exige una reformulación de las prácticas tradicionales de la Administración Pública Federal en México.

2. PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y REGIONAL

La profundización de las desigualdades regionales en México, particularmente a partir del TLCAN, han llevado al nuevo gobierno a plantear la convergencia regional como reto prioritario del Estado. La región norte del país ha crecido en los últimos diez años a tasas anuales promedio del 6%, en contraste con la región del sur de México que ha crecido a una tasa anual promedio de sólo 0.4% durante el mismo periodo.

En vista de este desequilibrio, se ha diseñado el Plan Puebla-Panamá como prioridad de gobierno. Se trata del primer intento del gobierno mexicano por desarrollar una visión integral que beneficie a los estados del sur-sureste de México mediante una mayor integración económica

con los países de América Central.²⁴ Para ello, se propone la participación de los sectores público, privado y social, además de los organismos financieros internacionales interesados (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica, etc.).

La estrategia se sustenta en la concepción de que el desarrollo económico y social de la región será posible en la medida en que las acciones y políticas de gobierno estimulen el concurso de inversión privada en apoyo a proyectos productivos del sur-sureste. Por ello, el Plan tiene como prioridad atender las acciones y políticas relacionadas con el fomento a la inversión productiva (tanto en el ámbito estatal como en el federal), las relacionadas con obras de infraestructura (tales como carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y generación eléctrica) y las vinculadas con aspectos institucionales, fundamentalmente seguridad jurídica y procuración de justicia.

3. PAPEL DEL ESTADO EN LA ARTICULACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Ante la creciente dualidad estructural de la economía mexicana, donde conviven sectores modernos con acceso a mercados y financiamiento al lado de sectores muy rezagados y sin apoyo alguno, las nuevas autoridades han identificado dos áreas de particular atención del Estado que requieren articular la inversión pública y la privada: 1) el desarrollo de nuevos esquemas de ahorro y crédito; y 2) la instrumentación de apoyos financieros y no financieros a la Pequeña y Mediana Empresa (PyMES).

El ahorro y el crédito popular han sido áreas insuficientemente atendidas en el pasado, con lo cual se ha desperdiciado mucho potencial de ahorro y por ello la oportunidad de proveer acceso a servicios financieros a sectores de la población que actualmente no lo tienen. En el ámbito rural, estas limitaciones han sido particularmente evidentes, impidiendo con ello la integración de productores y hogares rurales a la economía nacional. De ahí, que el desarrollo de servicios financieros en este sector sea una prioridad de gobierno para los próximos años.

El apoyo a PyMES, incluyendo como eje estratégico su incorporación al comercio exterior, han sido identificado como otro reto de primer orden para México. A pesar de que México ha fortalecido su postura en el comercio internacional desde 1994, los beneficios de la expansión comercial no han llegado a las PyMEs. Durante la crisis de 1995, un gran

24 Este proyecto prevé la participación de los gobiernos de Guatemala, Belice, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, así como de los gobiernos estatales y municipales de nueve estados de México: Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

número de PyMEs se involucró en los mercados de exportación, pero se vieron eventualmente desplazadas por restricciones de financiamiento y baja competitividad.

Si bien los programas de apoyo en esta materia datan de varios años atrás, se ha identificado como un problema su dispersión y falta de coordinación. Un primer paso en ese sentido ha sido la creación, en febrero de este año, de la Subsecretaría de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la SE. La construcción de un andamiaje institucional y de una canalización adecuada de recursos será parte de la estrategia gubernamental a futuro.

4. FORTALECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL

Por último, pero no por ello menos relevante, uno de los retos centrales para el Estado en México es atender las crecientes demandas sociales en un contexto de recursos públicos escasos. Ello supone, por un lado, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto y, por el otro, incrementar aún más los niveles de gasto social mediante el fortalecimiento de los esquemas tributarios. Un primer paso en este sentido ha sido la propuesta de reforma fiscal presentada al Congreso en abril de este año.

En forma paralela, se requiere una estrategia que promueva cambios institucionales, de programas y acciones que amplíen el alcance de las políticas públicas en esta materia. Un primer esfuerzo en este sentido ha sido la reorientación en el gasto social mediante la instrumentación de 11 políticas diferenciadas que distingan entre las acciones amplias dirigidas a la población en general (salud, educación, capacitación laboral y vivienda), y políticas dirigidas para la población en extrema pobreza (desarrollo de capital humano, construcción de infraestructura y creación de oportunidades de ingreso). Sin embargo, el reto exige un proceso permanente de revisión y evaluación tanto de las instituciones como de las políticas públicas existentes.

ANEXO 1
RAMO 33.- APORTACIONES FEDERALES PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA 2001
(Millones de pesos)

Estado	Total	FAIS				FAM				FAETA		
		FAEB	FASSA	Total	Municipal	Estatal	Fortamun	Total	Asistencia Social		Infraestructura Educativa	FASP
Total	219 831.30	143 642.10	25 144.70	18 889.20	16 599.80	2 289.40	17 755.80	6 150.30	2 805.10	3 345.20	5 521.60	2 727.50
Aguascalientes	2 433.90	1 657.40	396.90	76.3	67	9.2	188.7	76.5	38.5	38	38.1	38.1
B.C.	5 257.50	3 916.10	565.1	103.1	90.6	12.5	497.6	91.9	26.5	65.5	83.7	83.7
B.C.S.	1 730.90	1 269.00	282.3	24.1	21.2	2.9	84.7	47.7	23	24.7	23.1	23.1
Campeche	2 488.00	1 637.90	383.3	210	184.6	25.5	137.9	74	17.6	56.4	44.8	44.8
Coahuila	5 157.80	3 786.20	509.6	183.00	160.8	22.2	459.2	99.8	33.6	66.2	120	120
Colima	1 681.90	1 157.50	292.1	42.6	37.4	5.2	108.1	54.2	18.5	35.7	27.4	27.4
Chiapas	11 120.70	6 957.20	1 202.30	1 777.50	1 562.10	215.40	784.20	258.50	142.10	116.4	140.90	140.90
Chihuahua	5 675.80	3 849.00	692	323.7	284.4	39.2	609.6	113.9	49.7	64.20	87.6	87.6
Distrito Federal	17 519.10	15 332.40	1 485.20	308.10	270.70	37.30	289.20	133.90	85.50	48.4	41.30	41.30
Durango	4 173.20	2 863.20	537.5	1 003.10	881.50	121.60	931.40	136.10	41.50	94.60	111.10	111.10
Guajuato	8 151.60	5 035.30	934.50	1 608.80	1 413.80	195.00	615.10	247.20	126.60	120.60	96.80	96.80
Guerrero	10 226.10	6 377.50	1 280.80	660.30	580.20	80.00	446.30	171.60	87.20	84.40	56.80	56.80
Hidalgo	6 172.10	4 151.20	686.00	749.20	658.40	90.80	1 264.40	244.10	84.90	159.20	148.40	148.40
Jalisco	10 682.30	6 583.40	1 692.80	1 510.90	1 327.80	183.10	2 616.90	319.70	128.40	191.30	365.20	365.20
México	20 037.00	12 194.50	3 029.80	1 076.10	945.70	130.40	795.90	189.50	81.10	108.40	115.40	115.40
Michoacán	9 429.10	6 352.90	899.30	1 774.00	1 559.00	21.50	310.60	95.60	45.80	49.90	45.50	45.50
Morelos	3 527.20	2 429.60	468.50	153.40	134.80	18.60	184.00	84.10	44.30	39.80	38.60	38.60
Nayarit	2 858.50	2 028.50	369.90	297.20	261.20	36.00	765.30	145.70	74.50	71.30	70.60	70.60
Nuevo León	6 335.40	4 283.90	773.00	1 508.80	1 326.00	183.80	686.50	2876.70	183.80	148.90	65.80	65.80
Oaxaca	10 271.20	6 766.90	947.50	1 516.70	1 332.90	182.90	1 014.20	242.90	112.10	130.80	119.60	119.60
Puebla	9 420.30	5 690.60	844.20	1 508.80	1 326.00	182.90	280.40	105.80	52.00	53.80	40.10	40.10
Querétaro	3 242.50	2 077.80	458.70	279.80	245.90	33.90	459.30	102.10	32.00	47.70	47.00	47.00
Quintana Roo	2 516.70	1 669.10	427.70	132.20	116.20	16.00	174.80	65.80	18.10	47.70	68.70	68.70
San Luis Potosí	5 865.70	4 054.30	530.50	650.80	572.00	78.90	459.30	102.10	32.00	70.10	116.00	116.00
Sinaloa	5 183.70	3 550.10	611.30	264.10	232.00	32.00	507.00	135.30	65.30	70.00	118.00	118.00
Sonora	4 977.90	3 336.60	774.80	181.90	159.90	22.00	442.70	124.00	64.30	59.60	74.10	74.10
Tabasco	4 725.20	3 005.50	652.30	456.60	401.30	55.30	377.90	158.80	79.90	78.90	102.40	102.40
Tamaulipas	6 740.50	4 680.80	926.10	349.80	307.40	42.40	549.50	131.90	61.20	70.70	34.60	34.60
Tlaxcala	2 533.20	1 690.50	347.50	165.40	145.30	20.00	192.40	102.80	61.70	41.10	177.60	177.60
Veracruz	15 467.70	10 103.70	1 251.90	2 217.30	1 948.50	268.70	1 380.40	336.80	138.70	198.20	72.30	72.30
Yucatán	4 037.90	2 449.70	543.60	513.60	451.30	62.20	331.20	127.60	68.50	59.10	36.50	36.50
Zacatecas	3 838.50	2 704.00	347.70	367.50	323.00	44.50	270.30	112.50	61.80	50.70	36.50	36.50
No distribuido	6 352.40									830.80	5 521.60	

1 Incluye recursos correspondientes al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.



