



Acciones Cruciales para Detonar la Economía | 2009

Octubre de 2009

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

El presente documento es responsabilidad del equipo de investigación de CIDAC y las opiniones aquí expresadas no corresponden a la Junta de Gobierno de esta institución.

	Página
PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	5
ACTUALIDAD ECONÓMICA DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS PROGRAMÁTICAS	6
Desempeño del Poder Ejecutivo ante la coyuntura económica de México	
Factores clave en la reestructuración institucional de México	
Acciones y programas prioritarios para impulsar la economía	
SECTOR CAMPO	15
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo del campo en México	
Barreras económicas para el desarrollo del campo	
Propuestas para detonar el desarrollo del campo	
Desempeño de las autoridades en el impulso al campo	
Panorama político	
POLÍTICA DE COMPETENCIA	23
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo la política de competencia en México	
Barreras económicas para el desarrollo de la política de competencia	
Propuestas para detonar el desarrollo de la política de competencia	
Desempeño de las autoridades en el impulso de la política de competencia	
Panorama político	
SECTOR ENERGÉTICO	29
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo del sector energético en México	
Barreras económicas para el desarrollo del sector energético	
Propuestas para detonar el desarrollo del sector energético	
Desempeño de las autoridades en el impulso al sector energético	
Panorama político	
SECTOR INFRAESTRUCTURA	36
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo de la infraestructura en México	
Barreras económicas para el desarrollo de la infraestructura	
Propuestas para detonar el desarrollo de la infraestructura	
Desempeño de las autoridades en el impulso a la infraestructura	
Panorama político	
SECTOR FINANCIERO	43
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo del sector financiero en México	
Barreras económicas para el desarrollo del sector financiero	
Propuestas para detonar el desarrollo del sector financiero	
Desempeño de las autoridades en el impulso al sector financiero	
Panorama político	
SECTOR TELECOMUNICACIONES	52
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo de las telecomunicaciones en México	
Barreras económicas para el desarrollo de las telecomunicaciones	
Propuestas para detonar el desarrollo de las telecomunicaciones	
Desempeño de las autoridades en el impulso a las telecomunicaciones	
Panorama político	
REFORMA LABORAL	59
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo del mercado laboral en México	
Barreras económicas para el desarrollo del mercado laboral	
Panorama político	
LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y ADQUISICIONES	61
Conceptos clave	
Factores relevantes para el desarrollo de la Ley de Obras Públicas en México	
Barreras económicas para el desarrollo de la Ley de Obras Públicas	
Panorama político	
Caso de estudio: la visión de la Secretaría de la Función Pública	
APÉNDICE METODOLÓGICO	64

PRESENTACIÓN

México cuenta con los elementos necesarios para elevar el nivel de vida de su población. Cuenta con recursos naturales, una población joven y una ubicación geográfica estratégica, entre muchos otros factores. Sin embargo, poco se ha hecho por crear las condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades entre la población, reducir los sesgos que causan la enorme desigualdad en el ingreso y elevar los niveles de eficiencia, productividad y competitividad de las empresas del país.

Mucho se ha hablado de lo que se “debe hacer”: se han llevado a cabo interminables discusiones para hablar sobre reformas estructurales que el país necesita e incluso se han realizado foros donde han dialogado quienes sustentan puntos de vista diferentes en temas tan relevantes como la energía o la crisis económica.

Sin embargo, un ángulo poco explorado ha sido el de enlistar y llevar a cabo todas aquellas acciones concretas que tienen la capacidad para detonar la economía desde sectores estratégicos, que pueden ser desplegadas desde el Poder Ejecutivo y que no requerirían mayores acuerdos entre actores o cambios constitucionales.

Fue justamente con el propósito de identificar dichas acciones que el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) se dio a la tarea de dialogar con 37 expertos. El resultado de este ejercicio, complementando por la investigación y análisis de CIDAC, es el documento que presentamos a continuación.

Nuestro **profundo agradecimiento** a los expertos que accedieron a participar en este ejercicio.

Verónica Baz
Directora General
CIDAC

INTRODUCCIÓN

El presente documento de investigación y análisis tiene como objetivo coadyuvar a la identificación e instrumentación de acciones y programas concretos que apoyen en el impulso de la economía mexicana en el corto plazo. Para este efecto, el estudio se centra en dos bases de conocimiento: por un lado la consulta a 37 expertos en materias económica y sectorial de México, cuya experiencia y puntos de vista enriquecen los argumentos aquí presentados. La segunda base de conocimiento se centra en la experiencia del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), cuya amplia trayectoria en el análisis, investigación y propuestas de políticas públicas hacen posible una visión que privilegia el pragmatismo sobre la perspectiva teórico-conceptual.

Con esta visión, CIDAC ofrece en este espacio una breve pero profunda perspectiva sobre la realidad económica de México, sus retos institucionales, un análisis sectorial, y una serie de 31 propuestas concretas que, de acuerdo con la opinión de los expertos consultados, son accionables en el corto y mediano plazo.

En la medida de lo posible, las 31 propuestas aquí presentadas buscan ofrecer soluciones instrumentables desde el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo; esto con el objetivo de buscar su aplicación de manera inmediata. El resultado obtenido son 20 acciones o programas que tienen la característica de no requerir ajustes al marco legal vigente, de forma que se convierten en propuestas viables en el muy corto plazo. Las 11 propuestas restantes se refieren a elementos de política pública de un nivel tal que efectivamente requieren de la intervención de otros poderes para llevarse a cabo; particularmente al Congreso de la Unión. Entre estas 11 propuestas, sin embargo, se encuentran recomendaciones de alto impacto económico y dificultad de implementación razonable, pero que definitivamente representan ajustes institucionales indispensables para la sustentabilidad económica de México en el mediano plazo.

Finalmente, el estudio presenta un breve análisis de la viabilidad política de las acciones sugeridas desde una perspectiva doble: la relevancia de los actores políticos en los sectores de análisis, y su posicionamiento esperado ante las propuestas. Si bien este análisis no es exhaustivo por su naturaleza cualitativa, sí muestra tendencias y coadyuva en la estructuración de una visión estratégica que facilite la planeación de las autoridades en su proceso de implementación.

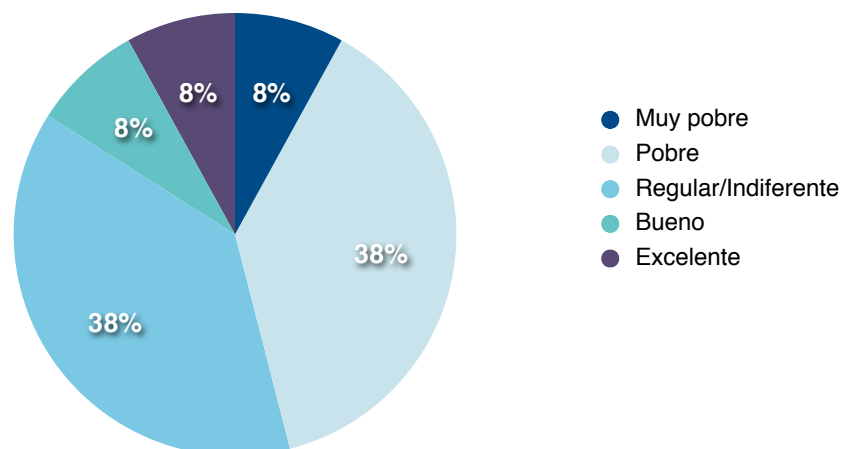
ACTUALIDAD ECONÓMICA DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS PROGRAMÁTICAS

I. Desempeño del Poder Ejecutivo ante la coyuntura económica de México

El impacto de la crisis global sobre la economía mexicana ha sido profundo y la capacidad de respuesta de las autoridades ha sido tema de debate. En esta lógica, CIDAC realizó un sondeo entre especialistas en materia económica que muestra que el desempeño del Poder Ejecutivo ante la presente crisis es predominantemente “pobre” o “regular” (figura 1). Esta evaluación se justifica fundamentalmente por:

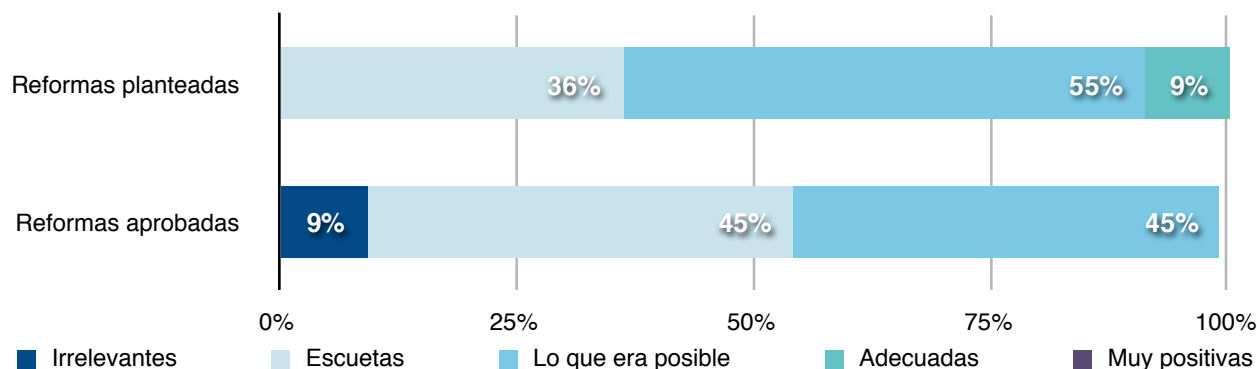
- **Diagnóstico poco asertivo de la crisis.** Se comunicó el impacto de la crisis como un evento coyuntural y se desaprovechó la oportunidad de mostrar que la debilidad de México es a nivel estructural.
- **Muy positiva cobertura de los ingresos fiscales en 2009.** Aseguró el mantenimiento del gasto durante el ejercicio sin comprometer niveles excesivos de endeudamiento, lo que en buena medida hizo posible que el Gobierno buscara compensar la caída en la actividad económica vía gasto público. En este sentido se percibe un riesgo latente para los ejercicios 2010 y 2011.
- **Imprimir mayor fuerza a los programas de gasto es positivo; sin embargo el monto de los recursos se considera insuficiente.** El monto de los programas anunciados no alcanza ni el 1% del PIB, cuando lo recomendable sería en el orden de 3% a 4% del PIB. Es claro que para alcanzar este nivel en México existen dos condiciones *sine qua non* que deben ser consideradas: (i) incrementar el déficit público es riesgoso, y por lo tanto, (ii) ampliar la recaudación fiscal es una necesidad para poder solventar el impacto inter-temporal del mayor gasto.
- **Poca celeridad en la asignación del gasto adicional de los programas de apoyo,** explicado fundamentalmente por la rigidez de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que limita la discrecionalidad de los funcionarios públicos e incentiva el rentismo, y una clara falta de recursos humanos a nivel de las dependencias federales para la administración de los proyectos adicionales que forman parte de los programas anti-cíclicos de apoyo. Es necesario poner énfasis en hacer más eficientes las licitaciones de obra de infraestructura.
- **Exceso de prudencia ante márgenes de maniobra limitados.** El Ejecutivo tiene certeza de que cualquier propuesta presentada por él implicará ajustes y debates en la esfera política y económica; ante esta restricción su estrategia ha sido buscar conciliar posiciones divergentes. El resultado, desafortunadamente, se evalúa como negativo en tanto se privilegia al diálogo sobre la eficiencia, pues el argumento de la “reforma posible” se percibe como ya superado por las necesidades y la realidad de México en materia de competitividad (figura 2).

Figura 1. Desempeño del Gobierno ante la crisis



Es dentro de este último punto donde se identifican los riesgos de sustentabilidad de México; en particular en el sentido de la poca capacidad de la clase política para alinear sus incentivos. Sobre esta base, el principal reto en términos de capacidad de negociación del Ejecutivo radica en el hecho de que gran parte de los detonadores de esa alineación están fuera de su control, asimismo, esos detonadores están en mayor o menor medida capturados por intereses particulares. La consecuencia inmediata de esta estructura de negociación es la poca profundidad de las reformas aprobadas por el Congreso, que finalmente reciben una evaluación más desfavorable que las propuestas de reforma originales (*figura 2*).

Figura 2. Actitud ante reformas planteadas por el Ejecutivo Federal



II. Factores clave en la reestructuración institucional de México

La recomposición institucional de México es ya una necesidad ineludible; es primordial para el país que las reglas del juego se aclaren, que se reduzca el peso político y económico de grupos específicos (tanto del sector público como del privado), y que se pongan las bases para el tránsito hacia una modernidad real basada en la competitividad y la productividad.

Para ello, se identificaron 10 áreas de políticas públicas cuyo impacto es transversal y que resumen los retos estructurales de la economía mexicana. El afán del ejercicio es presentar, desde la perspectiva de expertos en la materia, un sondeo relativo a identificar cuáles de estos retos es necesario atacar en orden de prioridades (*tabla 1*).

Tabla 1. Áreas de política pública y prioridades¹

Áreas de política pública	Primera prioridad										Última prioridad										Total
	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	6a.	7a.	8a.	9a.	10a.	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	6a.	7a.	8a.	9a.	10a.	
Educación	8		2		6	2	3	2	4												27
Régimen de competencia	6	6	3	6																	21
Operación del gobierno	4		8	2	4	2	3	2													25
Rigideces laborales	2	3	2	8	2		2	2												4	25
Regulación	3	5	2	4	6	4															24
Política fiscal		4		2	6	2	5		2	2											23
Productividad	2	4	5	2	2	4	2	2													23
Propiedad intelectual	3	2	4			4	1	2	4											4	24
Innovación		2	2	2			1	4	6	2											19
Política de subsidios	2	2		2		1	1	4	2	4											18
Total	30	28	28	28	26	20	18	18	18	18	16										

¹ La lectura de la Tabla 1 se resume como sigue: verticalmente el total se refiere a la suma de expertos que asignaron una prioridad a las áreas de políticas públicas; horizontalmente el total es igual al número de veces que cada área de políticas públicas fue mencionada en el sondeo. Por ejemplo, "Educación" fue mencionada 27 veces y recibió la primera prioridad en un total de 8 ocasiones entre 30 asignaciones de primera prioridad.

1. **Educación:** El sondeo muestra que la educación constituye la prioridad más alta para el desarrollo y cambio estructural del país. Es relevante señalar que la distribución de las menciones relativas al área de “educación” es bi-modal; es decir, se le asignan dos prioridades de alta frecuencia, una como la más alta y otra como de prioridad media. Esta aparente ambivalencia obedece a la existencia de mecanismos adicionales a la “educación” que permitirían detonar la competitividad y productividad del país en el corto plazo. Si bien hay consenso en relación a que el impacto de la educación sobre el bienestar económico de México será realidad en el largo plazo, la sugerencia es tomar a este rubro como pilar de sustentabilidad del país en tanto es la base que hará posible la agregación de valor a los procesos productivos y sociales en México.
2. **Régimen de competencia:** La competencia es considerada por los entrevistados como área prioritaria de las políticas públicas en México y como esencial para el desarrollo económico. Esto se traduce en la necesidad de fortalecer los organismos de gestión y supervisión anti-monopolios, así como promover una cultura de competencia entre la población. El argumento fundamental en este sentido es que la falta de competencia en México genera costos de bienestar social ya que crea incentivos a la acumulación de rentas y búsqueda de beneficios extra-normales vía colusiones tácitas. Se menciona también la importancia de determinar claramente el “nivel óptimo de competencia” de acuerdo con las condiciones sectoriales y de mercado específicas, ya que un exceso de competencia puede fijar incentivos adversos al desarrollo económico y la inversión. El reto es identificar que en materia de competencia el Gobierno debe buscar equilibrios sub-óptimos del tipo segunda mejor opción. Un ejemplo se encuentra en las economías de redes donde no necesariamente prevalece la red más eficiente, sino la más grande.
3. **Operación del Gobierno:** La alta prioridad asignada a esta área de políticas públicas es resultado de una preocupación generalizada relativa no necesariamente al tamaño del aparato gubernamental mexicano; sino a retos en términos de la eficiencia de su operación. La falta de resultados concretos derivados de la administración pública federal obedece principalmente a tres factores: (i) excesiva burocracia y poca orientación a trabajo por resultados, (ii) la falta de coordinación entre dependencias oficiales que generan duplicación de actividades, y (iii) que los funcionarios públicos se encuentran limitados en el ejercicio de sus actividades por leyes y reglamentos que se encuentran diseñados para prevenir actos de corrupción, y no para impulsar la eficiencia en la operación gubernamental.
4. **Rigideces laborales:** La polémica relativa a la necesidad de reformar el sector laboral en México se evidencia en las opiniones de expertos en materia económica tanto en la prioridad otorgada al tema como en lo que toca a la forma de abordarlo. Resulta innegable que la movilidad laboral es condición necesaria y suficiente para el empleado que busca oportunidades de crecimiento profesional, así como para el empleador que necesita ajustar su plantilla de trabajadores ante cambios en las condiciones de mercado. La polémica se presenta en relación a si el régimen actual impide o no la movilidad laboral. De un lado, la postura es que la rigidez laboral en México otorga incentivos a la ineficiencia de los trabajadores y frena la inversión de las empresas dados los altos costos que implica. El argumento contrario indica que aún en condiciones laborales como las vigentes en el país los mercados funcionan; es decir, el régimen laboral se toma como una restricción más en el modelo de maximización de la empresa, y no como una barrera a la entrada de inversiones.

Existe consenso en relación a que los ajustes en materia laboral, más que en el orden de cambiar las reglas del juego entre empleados y patrones, se encuentran en los mecanismos y sistemas de seguridad social. En este sentido, el rubro susceptible de reforma se define desde la perspectiva de que en México el sistema de seguridad social para los trabajadores es ex – post (a cargo del patrón), cuando debería ser ex – ante (respaldado por el gobierno).

5. **Regulación:** Ante la disyuntiva de “tanto mercado como sea posible, pero tanto gobierno como sea necesario”, el problema de determinar niveles óptimos de regulación se presenta como uno de los retos más complejos en materia económica. Esa complejidad obedece al hecho de que la regulación es un problema multidimensional; por un lado se encuentran las condiciones del sector que se regula, por otro la definición por parte del gobierno de qué es necesario regular y qué no. En el caso de México será necesario dar una nueva dirección al marco regulatorio vigente de manera que el gobierno funja como el agente que pone las condiciones e incentivos para

que el resto de los agentes puedan competir de manera equitativa, al tiempo que fija las bases para la supervisión y prevención de desviaciones de la norma. Asimismo, la regulación debe sólo enfocarse en la alineación de incentivos en el caso de fallas de mercado; previniendo que las directrices planteadas no condicionen o limiten la inversión privada, y que la estructura del mercado regulado no sea una consecuencia de la regulación. Adicionalmente, se suscribe la importancia estratégica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) que requiere de tomar un rol más proactivo en la supervisión de los procesos regulatorios, al tiempo que determine sus conclusiones con base en análisis costo-beneficio.

6. **Política fiscal:** Si bien la prioridad otorgada a una reforma fiscal es media, hay consenso relativo a que la disponibilidad de recursos de gasto para el gobierno federal es condición básica para asegurar la sustentabilidad del país. En este sentido el debate público se percibe como limitado o incompleto en la medida de que la discusión de opciones para ampliar la recaudación se ha circunscrito al análisis de impuestos indirectos generalizados (tal es el caso del IVA); sin embargo, el intercambio de ideas ha dejado al menos dos puntos fundamentales fuera: (i) la eliminación de regímenes fiscales especiales, y (ii) el combate a la informalidad. El primero, si bien sustentado en la intención de promover la inversión en sectores específicos, se ha convertido en un mecanismo de evasión fiscal, más que en un instrumento de promoción. Es decir, la justificación de la existencia de regímenes especiales ha perdido toda validez.

En lo que toca a la informalidad, ésta representa un ejemplo de una falla de gobierno que requiere atención inmediata en tanto que los fundamentos del régimen fiscal actual generan incentivos adversos que hacen de la migración hacia la informalidad una estrategia racional. Por un lado no existe un sistema eficiente de captura de causantes, y por otro tampoco existe una amenaza creíble para aquellos que no contribuyen con la hacienda pública. En este escenario resulta comprensible que el volumen de la economía informal en México se calcule entre el 40% y 60% del PIB.

7. **Productividad:** El proceso de generación de valor fundado en la productividad de los factores de producción es condición ex – ante para el desarrollo económico; entonces no resulta evidente por qué el desarrollo de políticas públicas que incentiven la productividad no es una prioridad alta en la opinión de los expertos consultados. El resultado se debe a que la productividad se entiende como consecuencia y no como causa; es decir, ajustar o reformar la educación, el régimen de competencia o el impulso a la innovación se transforman en crecimiento por medio de un incremento en las tasas de productividad tanto del capital humano como del capital físico. Visto en perspectiva, cualquier política pública orientada a regular una falla de mercado, a corregir una falla de gobierno, o a acumular capital humano, tiene como elemento básico de transformación económica el impulso a la productividad.
8. **Propiedad intelectual:** Una de las razones por las que la inversión en México se encuentra rezagada es la falta de mecanismos que aseguren la internalización de las ganancias en materia de investigación y desarrollo. Esto es resultado de que en México no hay claridad en relación a la aplicación de los derechos de propiedad; es decir, el marco legal y las estructuras de procuración de justicia no proveen certeza al inversionista. El resultado es que los incentivos se alinean de manera adversa en el sentido de que la mejor respuesta ante la inversión de los competidores es esperar a que otro desarrolle una nueva idea o producto para después copiarlo; de esa manera se reducen costos y se asegura una parte del dividendo que corresponde a quien sí invirtió. El proceso se convierte en uno de búsqueda de rentas que estanca el proceso de inversión.
9. **Innovación:** Íntimamente relacionado con la problemática de los derechos de propiedad, el reto de la innovación en México tiene dos componentes adicionales a los de la propiedad intelectual: la falta de inversión privada, y una limitada capacidad de adopción de nuevas tecnologías. Estos elementos implican que, de un lado, México se encuentra rezagado en cuanto al desarrollo de nuevas técnicas y procesos que impulsen su competitividad global, y por otro condiciona la facilidad de captura de beneficios a partir de las innovaciones de otros países. De esta forma, la falta de un proceso de promoción de la innovación implica no sólo una amenaza al crecimiento, sino un incentivo a la contracción económica.

10. **Política de subsidios:** La asignación de última prioridad a la política de subsidios tiene que ver directamente con la perspectiva de que los esquemas actuales contravienen a la ley, en particular a la Constitución. De acuerdo con la Carta Magna (artículo 28) se indica que los subsidios en México serán aplicados solamente a actividades “prioritarias” y que serán temporales y que no afecten sustancialmente a las finanzas del país. Actualmente, en cambio, las transferencias de recursos públicos son permanentes, no necesariamente soportan actividades “prioritarias” y afectan gravemente a las finanzas públicas. Un ejemplo es el subsidio al sector eléctrico, que acumula la mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Energía.

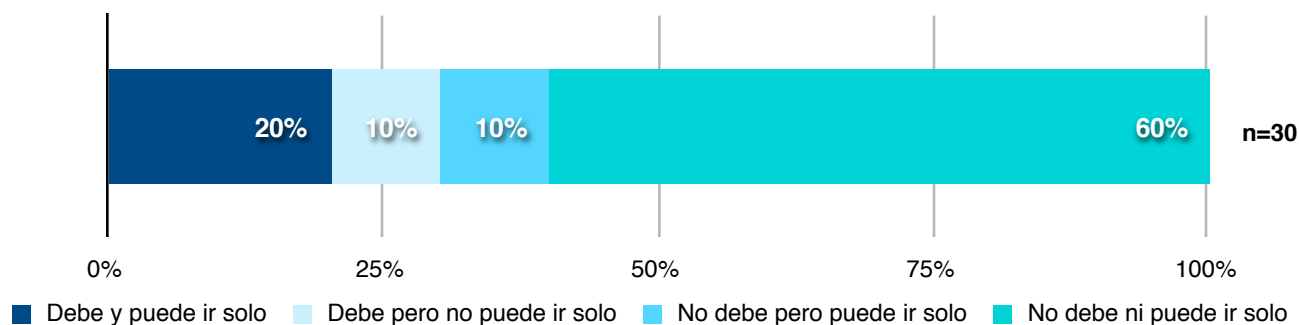
Las 10 áreas de políticas públicas desarrolladas no son las únicas en las que México tiene que trabajar para concretar un proyecto de reestructuración institucional, pero son percibidos como rubros con mayor probabilidad de impacto en el desempeño económico del país.

III. Acciones y programas prioritarios para impulsar la economía

Una vez analizadas las prioridades en cuanto a áreas de políticas públicas susceptibles de reestructura, es importante determinar una visión menos conceptual y más programática de la realidad económica mexicana. Para ello, resulta relevante concentrar el análisis y desarrollo de propuestas en torno a sectores con impacto positivo y de corto plazo sobre el dinamismo de la economía. En esta lógica, el análisis se avoca a los siguientes sectores y áreas transversales de actividad económica: campo, competencia, energía, infraestructura, ley de obras públicas y adquisiciones, régimen laboral, sistema financiero y telecomunicaciones.

Asimismo, es importante verificar la viabilidad de acción por parte del Poder Ejecutivo; es decir, determinar si en lo que se refiere al desarrollo e implementación de acciones y programas de soporte para la actividad económica, el Ejecutivo puede actuar solo o requiere de coordinarse con otros poderes públicos. Luego de evaluar la opinión de expertos parece evidente que en lo general el Ejecutivo no puede ni debe actuar por su cuenta; sin embargo, sí se identifican algunas áreas en las que tiene capacidad de acción y facultades para hacerlo (*figura 3*).

Figura 3. Capacidad del Poder Ejecutivo Federal de actuar por su cuenta



En forma general, desde una perspectiva de alto nivel y con una visión más de tono político que económico, es clara la necesidad de construir puentes y vínculos con otros actores en el afán de conducir de mejor manera las propuestas del Ejecutivo en materia económica. Ahora bien, desde un punto de vista particular, a nivel sectorial, las capacidades de acción del Ejecutivo se robustecen al grado de identificar que en todos los sectores y áreas de competencia económica que se analizaron es posible accionar de manera independiente, si bien es recomendable mantener a otros poderes (en especial al Congreso) al tanto de las acciones y medidas.

Como resumen de las acciones a nivel sectorial, que se revisarán con mayor profundidad en secciones subsecuentes, es posible observar que las acciones y programas identificados que pueden ser accionados directamente desde el Ejecutivo tienen que ver principalmente con redefinición en algunas estrategias de acción, realineación de incentivos e incremento en la eficiencia operativa de las dependencias públicas (en particular resolviendo algunos procesos que se han convertido en “cuellos de botella” para el ejercicio de funcionarios públicos).

Entre los sectores y áreas transversales de actividad económica se visualiza una segmentación de acuerdo con la viabilidad de acción por parte del Ejecutivo (*tabla 2*):

1. Cuando el **Ejecutivo puede y debe ir solo** en el proceso de desarrollar e instrumentar acciones.
2. Cuando el **Ejecutivo puede pero no debe ir solo** en el proceso.
3. Cuando el **Ejecutivo no puede ni debe ir solo** en el proceso.

Cabe señalar que también fue evaluada una cuarta opción, cuando “el Ejecutivo no puede pero debe ir solo” en el proceso de desarrollo e instrumentación de acciones. En este rubro no se encontró ninguna acción o programa.

Tabla 2. Viabilidad de acción del Poder Ejecutivo

		Viabilidad de acción del Poder Ejecutivo				Total
		Puede y debe ir solo	Puede pero no debe ir solo	No puede pero debe ir solo	No puede ni debe ir solo	
Sector	Campo	2	2			4
	Competencia	1	1		4	6
	Energía	1	3		4	8
	Infraestructura	2	1			3
	Sistema Financiero	3	2			5
	Telecomunicaciones	1	1		3	5
	Total	10	10		11	31

En total se identificaron 31 acciones o programas en los que a nivel sectorial pueden ser implementados en el corto plazo, y que además son congruentes con las áreas de políticas públicas analizadas anteriormente (*tabla 3*).

Con la intención de organizar las acciones y programas en cuanto a un criterio de prioridad, se construyó una matriz con base en la definición de dos variables de evaluación (*figura 4*):

1. **Impacto económico:** Mide cómo cada acción impulsa la formación de capital humano, la formación de economías de escala, la competitividad, la productividad y la innovación.
2. **Dificultad de implementación:** Evalúa conceptos tales como oposición del Congreso, oposición de sindicatos, oposición de empresarios, complejidad de operación y costo de implementación.

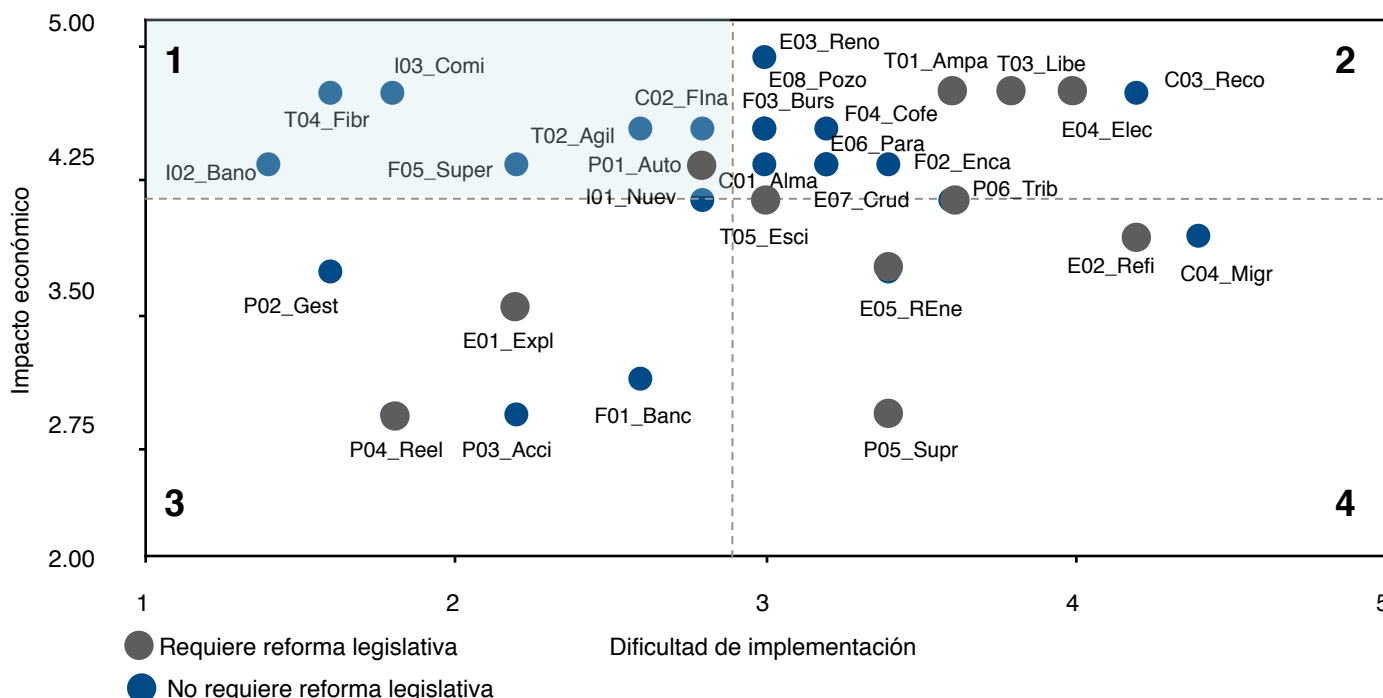
Es relevante mencionar que para las áreas transversales de régimen laboral y ley de obras públicas y adquisiciones no se identificaron actividades viables en el corto plazo. En lo que compete a régimen laboral la evaluación indica que ante la falta de una propuesta clara en materia de seguridad social no es viable desarrollar o implementar acciones en esta materia, pues por un lado requerirían de la coordinación con el Congreso y otros agentes políticos y por otro el origen de la inmovilidad laboral no necesariamente se encuentra en la Ley Federal del Trabajo.

En lo que respecta a la Ley de Obras Públicas y Adquisiciones, la reforma que se considera necesaria implica un cambio de paradigma, lo que no se aprecia como viable en el corto ni mediano plazos. Dicho cambio de paradigma se resume como el ajuste de la visión de la ley para pasar de un ordenamiento que supervisa la transparencia de los procesos de compras del gobierno a una que fomente la operación eficiente del aparato gubernamental.

Tabla 3.

Sector		Acción / Programa	Dificultad de implementación	Impacto económico	Código	Cuadrante	No puede ni debe ir solo
Campo	1	Almacenaje	3.2	4.2	C01_Alma	2	
	2	Financiamiento	2.8	4.4	C02_Fina	1	
	3	Reconversión	4.2	4.6	C03_Reco	2	
	4	Migración	4.4	3.8	C04_Migr	4	
Competencia	5	Autonomía CFC	2.8	4.2	P01_Auto	1	Reforma legislativa
	6	Gestión y transparencia CFC	1.6	3.6	P02_Gest	2	
	7	Acciones colectivas	2.2	2.8	P03_Acci	2	
	8	Re-elección legislativa	1.8	2.8	P04_Reel	2	Reforma legislativa
	9	Supra-comisión	3.4	2.8	P05_Supr	4	Reforma legislativa
	10	Tribunales de comeptencia	3.6	4.0	P06_Trib	2	Reforma legislativa
Energía	11	Exploración y explotación	2.2	3.4	E01_Expl	3	Reforma legislativa
	12	Refinación y petroquímica	4.2	3.8	E02_Refi	4	Reforma legislativa
	13	Energías renovables	3.0	4.8	E03_Reno	2	
	14	Reforma al sector eléctrico	4.0	4.6	E04_Elec	2	Reforma legislativa
	15	Regulación energética	3.4	3.6	E05_Rene	4	Reforma legislativa
	16	Eficiencia de paraestatales	3.0	4.2	E06_Para	2	
	17	Refinación de crudo extranjero	3.2	4.2	E07_Crud	2	
	18	Municipios - pozos marginales	3.0	4.4	E08_Pozo	2	
Infraestructura	19	Nuevos proyectos	2.8	4.0	I01_Nuev	1	
	20	Banobras	1.4	4.2	I02_Bano	1	
	21	Comité	1.8	4.6	I03_Comi	1	
Sis. Financiero	22	Bancarización	2.6	3.0	F01_Banc	2	
	23	Encaje legal	3.4	4.2	F02_Enca	2	
	24	Bursatilización	3.0	4.4	F03_Burs	3	
	25	CFC	3.2	4.4	F04_Cofe	2	
	26	Supervisores y reguladores	2.2	4.2	F05_Super	1	
Telecom	27	Reforma Amparo	3.6	4.6	T01_Ampa	2	Reforma legislativa
	28	Agilizar concesiones	2.6	4.4	T02_Agil	1	
	29	Liberar IED	3.8	4.6	T03_Libe	2	Reforma legislativa
	30	Fibra Oscura	1.6	4.6	T04_Fibr	1	
	31	Escisión SCT-Cofetel	3.0	4.0	T05_Esci	2	Reforma legislativa

Figura 4. Matriz de prioridades de proyectos



La matriz indica que las acciones o programas de mayor prioridad son aquellos que se encuentran en el cuadrante 1 (alto impacto económico y baja dificultad de implementación), mientras que los de menor prioridad son las que se encuentran en el cuadrante 4 (bajo impacto económico y alta dificultad de implementación). Bajo esta lógica es claro que existen 8 acciones o programas implementables en el corto plazo cuya relevancia para el desempeño de la economía es importante. Asimismo, existe un programa que si bien requiere de una reforma legislativa, el consenso de las fuerzas políticas y económicas está correctamente alineado: una reforma a la Ley de Competencia que implique mayor autonomía para la Comisión Federal de Competencia.

Las acciones que el Ejecutivo puede ahora ver como prioritarias y que competen estrictamente a su área de influencia tienen principalmente que ver con dos sectores: infraestructura y telecomunicaciones. Respecto de infraestructura las sugerencias relevantes son:

1. Dotar a Banobras de capacidades de prestatario de última instancia, de tal manera que su función de garante de la liquidez necesaria para el desarrollo de proyectos dé un paso al frente para que la banca de desarrollo facilite el financiamiento directo de proyectos.
2. Crear una comisión de evaluación de proyectos ex – ante, cuyo papel sea el de crear consensos entre los funcionarios públicos que ejercerán el gasto en el proyecto de infraestructura, y aquellos funcionarios representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP) (o del organismo que sustituya sus funciones) o del Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN). De manera que se resuelvan las trabas burocráticas más frecuentes (como la valuación de derechos de vía) antes de que inicie el proyecto.

En materia de telecomunicaciones:

1. Licitación de la fibra oscura existente en la red de distribución eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
2. Agilizar los trámites de concesiones para explotación de espectro radioeléctrico; en particular, explotar la figura de permisionarios en lugar de concesionarios en el caso de bandas de uso local.

Finalmente, se identificaron otras dos acciones o programas relevantes en el corto plazo:

1. Dotar de mayores capacidades de supervisión y sanción a las autoridades en materia financiera de manera que se promueva la competencia real en el sector, que impulse a la banca de desarrollo como un jugador de mayor relevancia, y que fije objetivos claros en términos de tiempos y alcance para lograr que el sistema financiero mexicano sea competitivo a nivel internacional.
2. Facilitar el acceso al crédito a asociaciones de productores agrícolas de manera que se resuelva el problema de la falta de colateral que garantice el financiamiento. Para este efecto se sugiere desarrollar un sistema basado en las mejores prácticas de las micro-financieras que desde el sector privado están atacando este mercado.

SECTOR CAMPO

I. Conceptos clave

- 20% de la PEA trabaja en el campo, pero sólo genera el 3.8% del PIB.
- La tierra cultivable equivale al 12% del territorio, y 33% de ella está erosionada.
- El reto del campo se divide en producción y comercialización.
- Existen barreras para economías de escala en la producción y distribución.
- Hay poca flexibilidad en reglas de operación e inconsistencia con ciclos agrícolas.
- La operación ineficiente de subsidios genera búsqueda de rentas y riesgo moral.

Propuestas / programas:

1. Facilitar el acceso a crédito a organizaciones productoras (diversificar el riesgo).
2. Impulsar la integración vertical del sector; mejorar la capacidad de almacenaje.
3. Fortalecer programas de reconversión de cultivos hacia aquellos de mayor productividad.
4. Fomentar la migración hacia otros sectores con coberturas de seguridad social y flexibilidad laboral.

II. Factores relevantes para el desarrollo del campo en México

La evidencia empírica muestra que la producción total de productos agrícolas incrementa al ritmo que lo hace la población (*figura 5*), que los mexicanos cada vez nos alimentamos mejor (*figura 6*), y que el intercambio comercial posterior a la firma del TLCAN se ha traducido en mayor competitividad de precios a nivel local (*figura 7*). Entonces, ¿por qué la percepción es que el campo en México no presenta las tasas de crecimiento a las que parece tiene potencial de aspirar?

Figura 5.

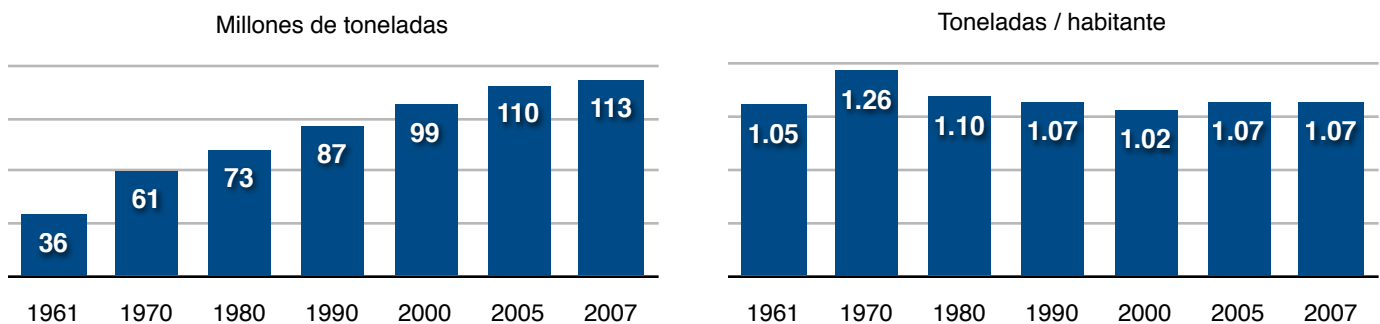
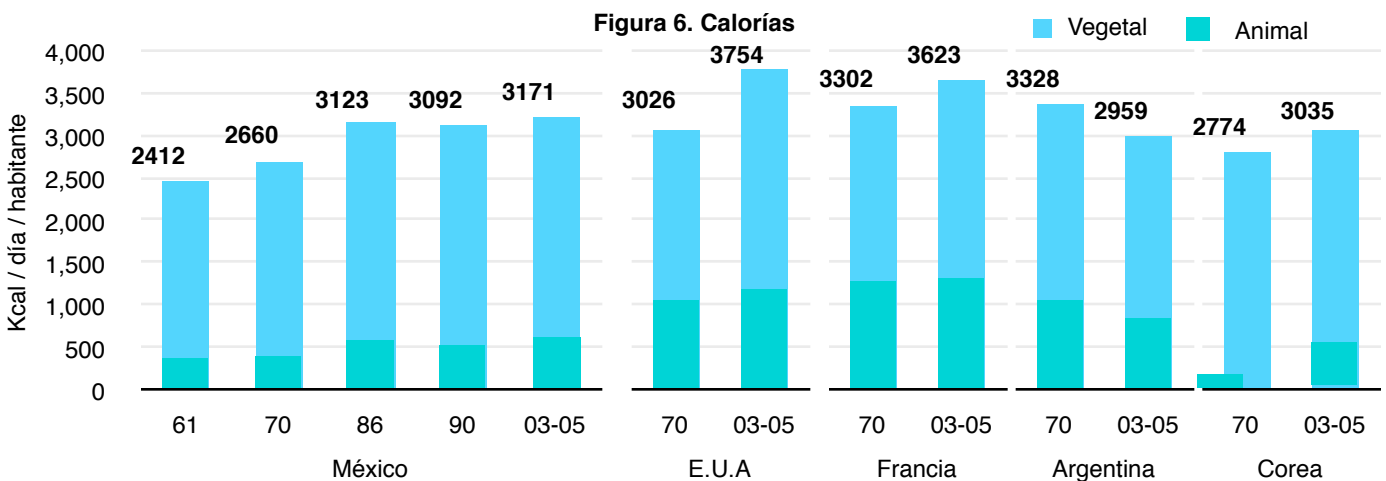
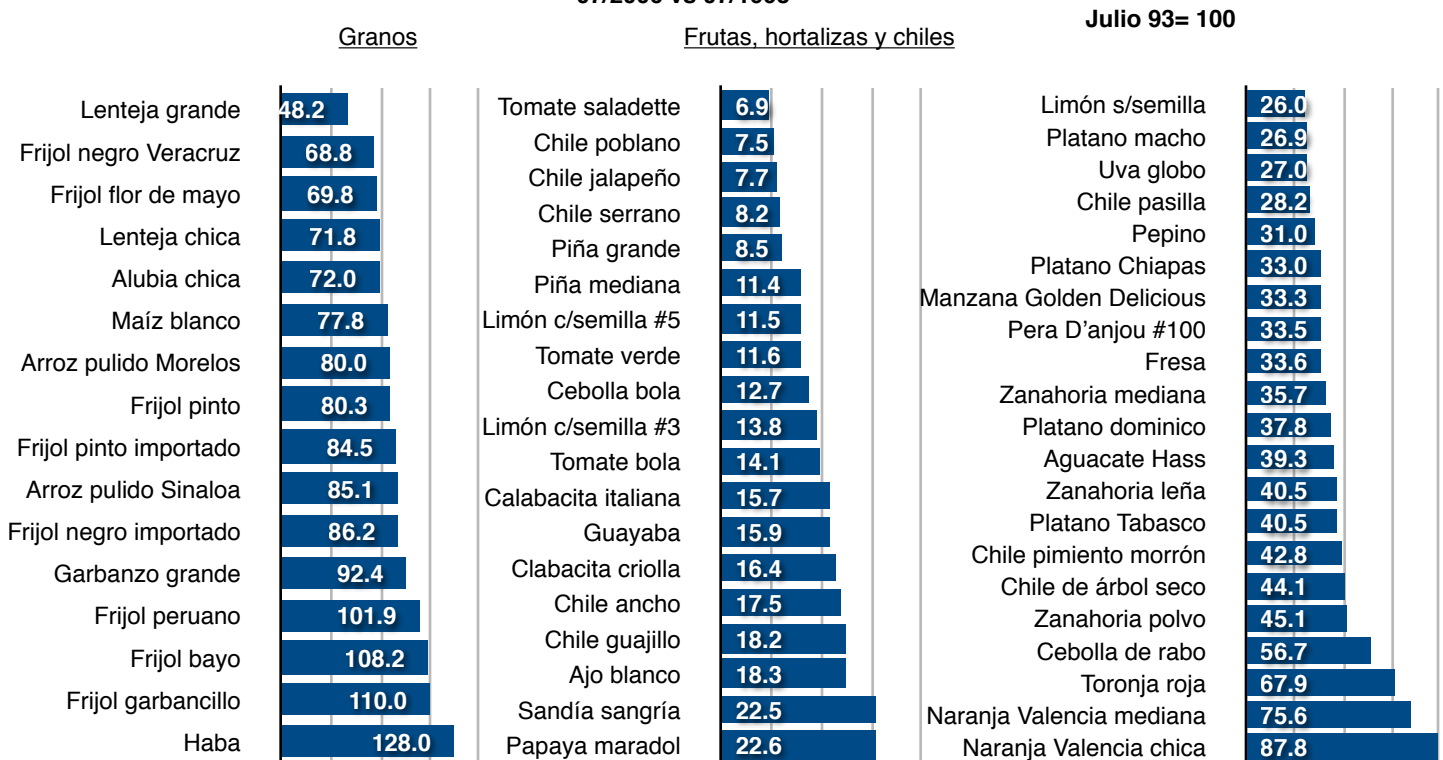


Figura 6. Calorías



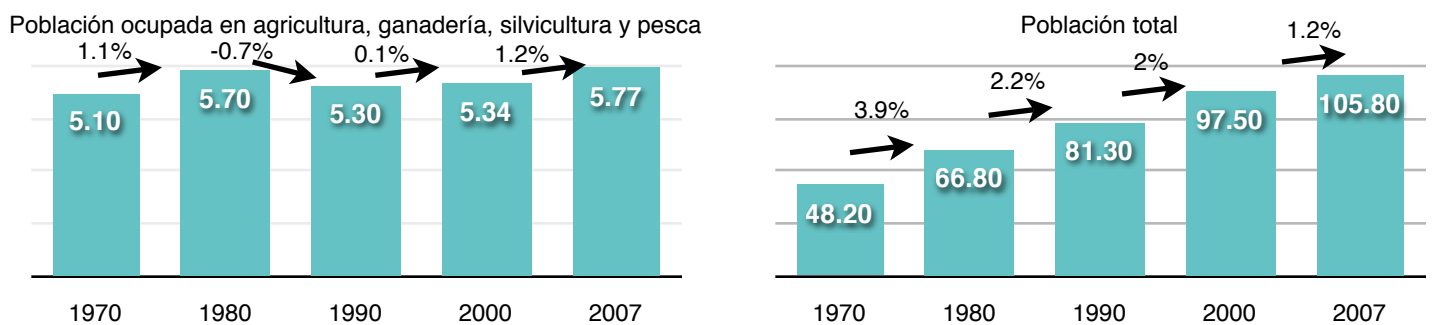
**Figura 7. Precios reales en la Central de Abastos de la Cd. de México
07/2006 vs 07/1993**



En primer lugar es necesario reconocer que México no es el “cuerno de la abundancia” como frecuentemente se menciona. De hecho el 50% del país es terreno semiárido no apto para la agricultura, lo que se traduce en que sólo el 12% del territorio nacional son tierras aptas para el cultivo; si a esto se agrega que una tercera parte de este territorio se encuentra erosionado, eso deja que únicamente el 8% del territorio está compuesto por tierra con potencial productivo.

Un segundo aspecto relevante es que si bien la población del campo migra en grandes cantidades hacia otras oportunidades, el total de campesinos en México se mantiene relativamente constante desde 1970 (figura 8) mientras la población total crece. Sin embargo, para el año 2007 el 20% de la población económicamente activa (PEA) se encontraba en el sector rural y contribuía con sólo el 3.8% del PIB. Estos dos datos, aunque parecen contradictorios, se refuerzan mutuamente. Si bien la población rural se mantiene, la composición de ésta ha cambiado fundamentalmente. Hoy día, a diferencia de hace 30 o 40 años, la población está compuesta proporcionalmente por una mayor cantidad de mujeres, niños y ancianos pues los hombres en edad de trabajar están migrando a otros lugares. Eso genera que la productividad media por persona en el sector rural se encuentre a la baja, factor que se ve multiplicado por la falta de tecnificación del campo, ya que las labores rurales siguen siendo en buena medida físicas.

Figura 8. Emigración de actividades campesinas (millones)



En particular en México se pueden identificar dos tipos de “campo”: por un lado se tiene al campo altamente productivo y competitivo, que se encuentra tecnificado (tanto en materia de técnicas de riego como de siembra), y que genera un valor agregado relevante a la producción; mientras que por otro lado se encuentra un campo que aún se basa en técnicas de cultivo rudimentarias, que enfrenta relativamente altos costos de producción y bajos precios de comercialización, y que está capturado por rentistas locales y regionales. En ambos “campos” existen diferentes estructuras ingreso-costos, capacidad de negociación y eficiencia en medios de distribución y almacenaje. En resumen uno de los “campos” es negocio y el otro no.

El reto fundamental del campo en México está en hacer más productivo al segundo tipo. La diferencia total entre los agricultores exitosos y los que no lo son radica en la integración de la cadena producción-comercialización. El reto se trata de cómo integrar verticalmente a los pequeños productores para poder explotar cabalmente la cadena de suministro y con ello agregar valor a la producción agrícola.

Es importante identificar que la existencia de pequeños productores se encuentra íntimamente relacionada con la orografía de México. Los terrenos con potencial productivo en el país se encuentran principalmente en lugares agrestes y de difícil acceso, esto implica una profunda atomización de sus cadenas productivas.

III. Barreras económicas para el desarrollo del campo

La barrera principal que divide a la agricultura rentable de la de subsistencia y búsqueda de rentas es la escala. Para que una operación agrícola sea rentable se requiere de una escala mínima que varía de cultivo en cultivo (por ejemplo, la escala mínima para el maíz es de 5 hectáreas). La escala mínima impacta al negocio agrícola desde dos perspectivas: la capacidad de conseguir financiamiento y el volumen final de la producción. Ambas perspectivas tienen directamente que ver con la productividad esperada del agricultor.

La escala también inhibe la integración vertical entre la producción, el almacenaje, la distribución y la comercialización de los productos del campo mexicano. Esta cadena de suministro funciona toda vez que en cada eslabón se genera valor agregado a un costo razonable; y es en función de esos costos que la integración de pequeños productores se ve desincentivada.

1. **La producción:** En este sentido, como se mencionó líneas arriba, el reto se encuentra en el hecho de que hay muchos productores con muy poca tierra. De esta forma los agricultores se convierten en **agentes precio-aceptantes y con poca capacidad de negociación**. Por lo tanto, los agricultores pequeños no cuentan con capacidad de apalancar financieramente su producción, lo que limita su acceso a semillas de calidad y a tecnificación; que como consecuencia traen baja productividad.
2. **El almacenaje:** Los agricultores pequeños encuentran dificultades en cuanto a almacenar su producto, lo que junto con producciones cortas los obliga a comercializar toda su mercancía de un sola vez. Este efecto incrementa la **oferta inter-temporal** de sus productos lo que incentiva la reducción del precio de comercialización.
3. **La distribución:** Ante la falta de lugares donde se concentre la producción de pequeños agricultores, así como el hecho de que en México no hay ríos navegables; hacen que el costo de recolección y distribución del producto se encarece notablemente. Tomando en consideración que los productos agrícolas presentan **demandas elásticas**; un incremento en el costo de distribución que sea reflejado en el precio al consumidor modificará a la baja la cantidad demandada. Por lo que no es rentable establecer un eslabón de la cadena orientado a resolver el problema de distribución que enfrentan los pequeños productores.
4. **La comercialización:** La existencia de muchos pequeños productores otorga incentivos a la creación de organizaciones locales y regionales cuyo objetivo es asegurarse mayor poder de negociación. Sin embargo, al corporativizarse estas organizaciones el objetivo de transmitir capacidad de influir en la determinación de costos de insumos y precios de venta se ve transferida a rentistas. Como consecuencia el agricultor enfrenta una de dos opciones:

- Reducir su capacidad de producción a un nivel de **autoconsumo**, lo que adicionalmente lo obliga a concentrarse en productos de consumo frecuente (como el maíz).
- Integrarse al esquema corporativo y convertirse en un buscador de rentas más. Es decir, se genera un problema de **riesgo moral**.

La problemática de la escala no es desconocida para las autoridades del ramo; y para ello éstas han desarrollado mecanismos cuyo objetivo es dirigir flujos de inversión hacia los pequeños productores. Este objetivo no se ve satisfecho. Los motivos detrás de este resultado son la falta de flexibilidad de las reglas de operación de programas públicos y el establecimiento de organizaciones corporativistas que, como se dijo antes, imponen incentivos a la búsqueda de rentas y al riesgo moral.

Del lado de las reglas de operación, el área de oportunidad se explica por la poca capacidad de diversificar el riesgo implícito en la escala de producción de los pequeños agricultores. La baja escala de la mayoría de los productores, además de la poca claridad en la tenencia de la tierra que impera en el país, implican que éstos no cuentan con un colateral que puedan ofrecer en garantía a esquemas de financiamiento (lo que en buena medida explica las programas de crédito a la palabra que tan magros resultados han dado a lo largo de muchos años). En otras palabras, el crédito rural no es un negocio rentable para el sistema financiero tradicional.

Una segunda barrera que se relaciona con las reglas de operación del sector agrícola se refiere a que los programas de política pública orientados a integrar la cadena de suministro del campo tienden a ser rígidos y complicados para el agricultor común y corriente. Estas políticas cubren prácticamente toda la cadena, desde mecanismos para la comercialización al mayoreo, pasando por subsidios generalizados, y llegando hasta reglas que fijan precios base para los productos. Todo este proceso genera gran cantidad de trabajo burocrático al gobierno. Desafortunadamente, detalles como la escasa especialización de los supervisores limitan la capacidad de los funcionarios del sector a adaptarse a situaciones no previstas o a ciclos productivos.

Un ejemplo de la falta de adaptabilidad de las reglas de operación se encuentra en que los mecanismos de apoyo gubernamental al campo se rigen con base en el año fiscal. Si bien esta disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es en principio adecuada para la contabilidad nacional, falla en que no se ajusta a ciclos agrícolas que se superponen al cambio de año fiscal. Para resolverlo la SHCP sugiere la utilización de los llamados Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAs) que permiten a los funcionarios del sector “reservar” el flujo de efectivo para afrontar obligaciones contratadas en un ejercicio fiscal pero que serán ejercidas en otro. Los ADEFAs se han convertido en un cuello de botella para la administración de gran cantidad de productos agrícolas y se han convertido en una barrera adicional para la promoción de la productividad en el sector.

IV. Propuestas para detonar el desarrollo del campo

Como se percibe de la sección anterior los problemas del campo en México están claramente identificados; sin embargo, la idea de poca movilidad y falta de crecimiento sigue presente. A decir, los retos del sector se refieren a: la integración, la diversificación del riesgo y la falta de productividad en cultivos sin ventajas competitivas. Una vez resueltos, estos retos impulsarán uno adicional que tiene que ser tratado con toda la relevancia y antelación, inevitablemente la modernización y mayor productividad en el campo implicará movilidad de población: mucha gente regresará a un campo más rentable, pero también mucha gente lo abandonará.

Tabla 4.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Facilitar el acceso a crédito a organizaciones productoras (diversificar el riesgo).	Alto (4.4)	Medio (2.8)	1	No
Impulsar la integración vertical del sector; mejorar la capacidad de almacenaje.	Alto (4.2)	Bajo (3.2)	2	No
Fortalecer programas de reconversión de cultivos hacia aquellos de mayor productividad.	Alto (4.6)	Alto (4.2)	2	No
Fomentar la migración hacia otros sectores con coberturas de seguridad social y flexibilidad laboral.	Medio (3.8)	Alto (4.4)	4	No

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Facilitar el acceso al crédito de organizaciones productoras (diversificar el riesgo)

La falta de capacidad de los pequeños agricultores para fijar colaterales y con ellos acceder a financiamiento es posible resolverla por medio de la organización de los agentes. En este ramo, modelos de negocio como las micro-financieras que distribuyen el riesgo de un proyecto de infraestructura entre una gran cantidad de agricultores están ya dando frutos positivos.

El objetivo es que la autoridad del ramo, asistida por la banca de desarrollo, fomente la creación de esquemas de financiamiento público similares al modelo de micro-financieras. Una opción para esto se encuentra en los modelos de garantía, de forma tal que el gobierno funja como aval del micro-crédito, conjuntados con esquemas de compensación por resultados. El incentivo a fijar en el mercado es que en este caso los recursos públicos implicarían un apalancamiento del pasivo financiero y acceso futuro a mejores y mayores oportunidades de crédito.

IV.2. Impulsar la integración vertical del sector; mejorar la capacidad de almacenaje

Ante la profunda atomización de la tierra productiva el primer reto es logístico. Se trata de desarrollar una política pública que fomente la creación de un mercado intermedio cuyo objetivo sea la captación del producto agrícola a precios competitivos internacionalmente y que coordine el desarrollo de puntos regionales para el almacenamiento de ese producto de manera que se logre un equilibrio inter-temporal en la oferta sin comprometer la rentabilidad del negocio agropecuario, y sin que eso implique distorsiones estacionales en la comercialización de los productos.

La captura de producto y posterior almacenaje darán ventajas competitivas a los productores pequeños en términos de certidumbre en el valor de su cosecha, estabilidad de flujos y prevendrá la aparición de rentistas. Es por lo tanto fundamental para que esta propuesta sea viable que la política pública se base en un esquema regulatorio claro y flexible en el que la Secretaría del ramo funja como operadora, la SHCP como financiadora y la SFP (o del organismo que sustituya sus funciones) como supervisora que al tiempo que promueva mejores prácticas elimine incentivos de búsqueda de rentas y riesgo moral.

IV.3. Fortalecer programas de reconversión de cultivos hacia aquellos de mayor productividad

Las condiciones climáticas y el acceso a agua hacen que en México exista una ventaja competitiva en la producción de plátanos, mangos y aguacates, por ejemplo; y una desventaja en la producción de algunas clases de cereales como el maíz o el sorgo (*figura 9*). La sugerencia inmediata será impulsar la concentración en productos en los cuales México tenga una ventaja competitiva. Sin embargo, consideraciones sociales y culturales impiden que este proceso de

especialización se presente de manera natural en el mercado mexicano. Un ejemplo de esto es el maíz donde el rendimiento por hectárea es menos de la tercera parte en México relativo a Estados Unidos (figura 10); pero que constituye la base de la alimentación de gran parte de los mexicanos, en particular de los pequeños productores agrícolas. De hecho una buena parte de los agricultores que se encuentran en una economía de autoconsumo son productores de maíz.

Figura 9. Segmentación de la producción agrícola
Producción México en millones de toneladas

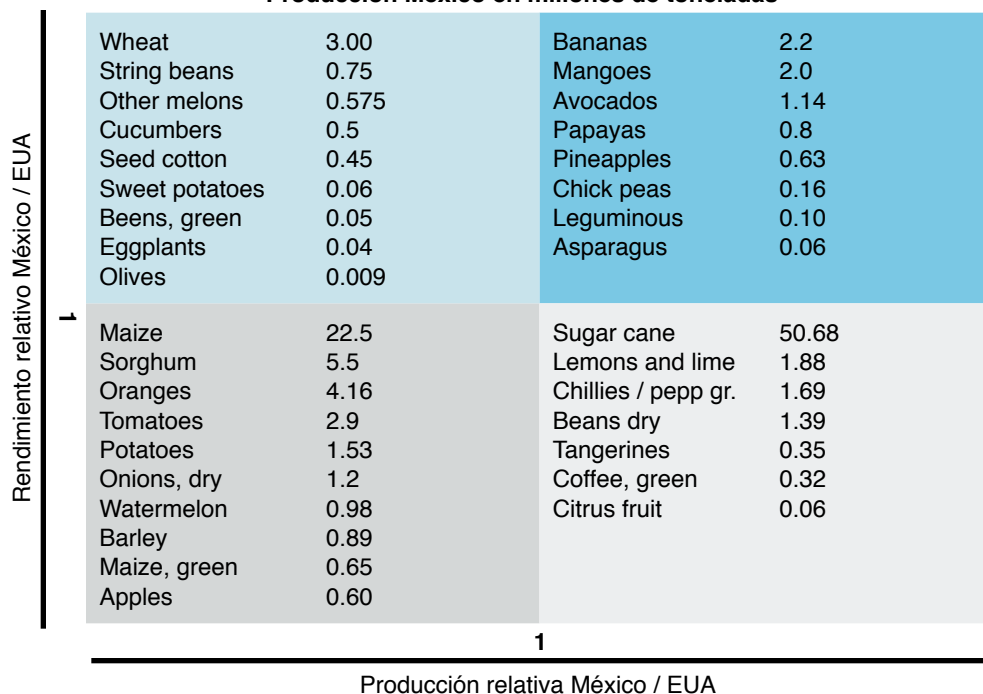
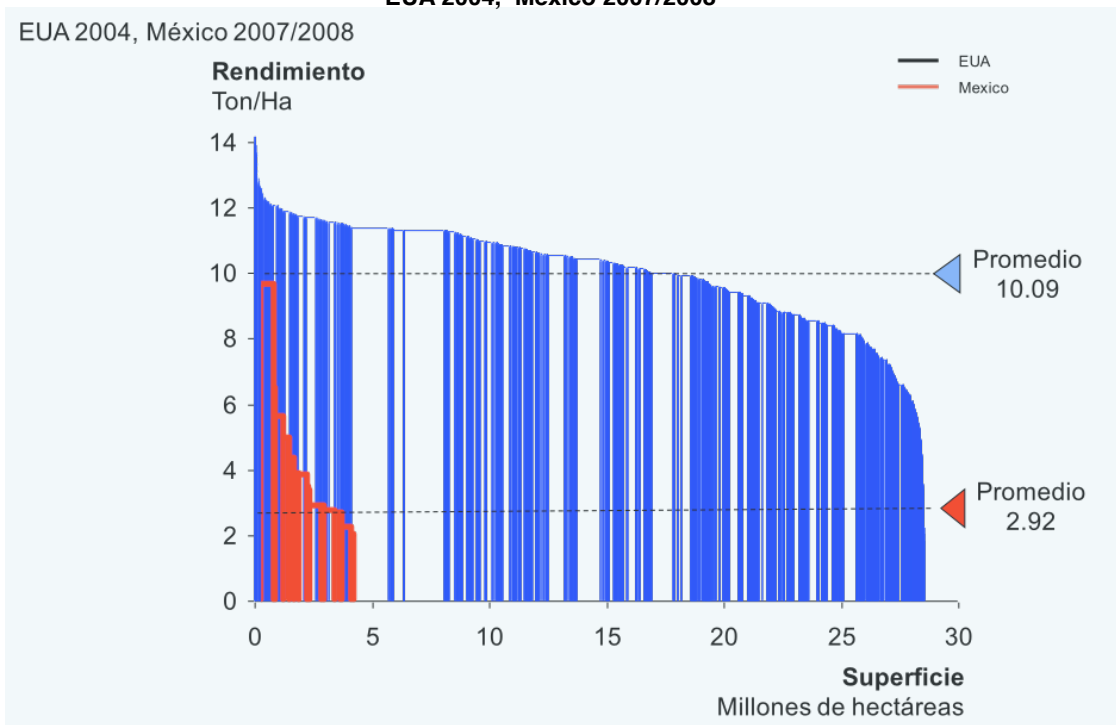


Figura 10. Eficiencia de producción de maíz México / EUA
EUA 2004, México 2007/2008



El reto, por lo tanto, no es de carácter económico sino social; si se busca reconvertir, por ejemplo, las producciones de maíz para autoconsumo, primero hay que asegurar que el costo de oportunidad de esos agricultores sea eliminado.

IV.4. Fomentar la migración hacia otros sectores con coberturas de seguridad social y flexibilidad laboral

Una vez que se logre el objetivo de hacer más productivo al campo mexicano, necesariamente se deberán buscar oportunidades adicionales para la población rural que emigre hacia otras actividades. La responsabilidad de las autoridades es asegurarse de que esa migración se geste hacia actividades de mayor valor agregado. Por lo tanto, la pregunta relevante es cómo impulsar la migración hacia sectores generadores de mayor riqueza. Una respuesta obvia sería compensando el costo de oportunidad de la población migrante. Sin embargo, para que eso suceda es necesario dotar a esa población de esquemas confiables de seguridad social y flexibilidad laboral de manera que puedan concentrarse en la producción y no en asegurar un nivel básico de bienestar, así como un empleo seguro.

Para ello será fundamental que el Gobierno fije las condiciones para que ésta población encuentre oportunidades de capacitación y de movilidad. El objetivo de estas políticas será migrar a la población rural hacia actividades de manufactura principalmente. La capacitación técnica básica necesaria en el proceso de manufactura no requiere todavía de conocimientos técnicos profundos, lo que la hace una candidata ideal para recibir a este flujo de personas. Por su parte la movilidad laboral fijará las bases para que los actuales empleados del sector manufacturero básico puedan migrar hacia actividades mejor remuneradas y de mayor valor.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso al campo

V.1. Coordinación – Secretaría de Agricultura (SAGARPA)

En lo que se refiere a la coordinación entre actores en el sector agrícola en México, el desempeño de la SAGARPA es calificado como “pobre” en el sentido de su falta de capacidad de intermediación. Esto se debe a poca sensibilidad de la Secretaría a la realidad del campo nacional; es decir, la autoridad quiere implementar cambios en el sector sin tomar en cuenta la herencia histórica del mismo.

Para resolver esto sería pertinente un cambio de discurso político, si bien no de objetivos económicos. El discurso de la secretaría en tanto coordinador del sector necesariamente debe tomar en cuenta la eliminación del costo de oportunidad de la aplicación de las políticas públicas propuestas tienen sobre la población y grupos dentro del ramo.

V.2. Supervisión – SAGARPA

La SAGARPA en sus funciones de supervisión del sector recibe una calificación de “regular / indiferente”. En buena medida esto se debe a que se reconoce el esfuerzo de mandos medios dentro de la autoridad por apoyar la mejora en el proceso productivo; sin embargo, ante la falta de coordinación y consenso entre funcionarios de alto nivel y líderes regionales, se presentan incentivos que profundizan la búsqueda de rentas y el riesgo moral. De esta manera se frena el crecimiento del sector.

V.3. Supervisión – SFP

Adicionalmente a la supervisión directa que la SAGARPA realiza del sector agrícola, ésta se ve supervisada por funcionarios de la SFP cuyo objetivo es asegurarse de que todos los procedimientos y la operación de programas y políticas dentro del sector marchen conforme a la norma. En este sentido la calificación del desempeño de la SFP es “muy pobre” debido a que los funcionarios a cargo de esa supervisión frecuentemente no cuentan con la capacitación y experiencia necesarias para realizar sus actividades.

VI. PANORAMA POLÍTICO

Dada la relevancia histórica y política del campo en México, si bien los ajustes en políticas públicas para el sector son urgentes si se persigue la sustentabilidad del sector en el mediano y largo plazos; lo cierto es que el campo aún es un importante bastión de poder político. En este sentido se explica que más allá de la búsqueda de la eficiencia y productividad del sector, el componente ideológico es fundamental. No sorprende por lo tanto que las posiciones políticas se perciban en contra de reformas y ajustes al sector, en particular por parte de partidos políticos y de las organizaciones populares que controlan la parte corporativa del campo.

En cuanto a la relevancia del tema agrario en el Congreso, la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados elevará la dificultad del reto que representa la modernización del campo mexicano.

Tabla 5.

	Importancia relativa	Posición	
PRI	Muy Alta (5.0)	En contra	
PRD	Alta (4.0)	En contra	
Otros partidos	Media (3.0)	En contra	
Org. Populares	Muy Alta (5.0)	En contra	
Diputados	Media (3.0)	En contra	
Senadores	Media (3.0)	Dividida	Sólo PAN a favor
Poder Judicial	Baja (2.0)	Dividida	
Empresarios	Media (3.5)	A favor	
Poder Ejecutivo	Muy Alta (5.0)	A favor	

POLITICA DE COMPETENCIA

I. Conceptos clave:

- Facultades limitadas de la CFC y otros reguladores
- Sistema que da incentivos a la concentración
- Falta de facultades en defensa de consumidores

Propuestas / programas:

1. Reforma para dar mayor autonomía a la CFC y aumentar su disponibilidad de recursos
2. Mejorar gestión y transparencia de CFC
3. Acciones colectivas para promover la competencia
4. Reelección a nivel legislativo
5. Supra-comisión que revise proyectos que son muy complejos para reguladores por sí mismos (en pro de coordinación)
6. Creación de tribunales especializados en materia de competencia

II. Factores relevantes en el desarrollo de la política de competencia en México

Los monopolios y las prácticas monopólicas inhiben el desarrollo e impiden el progreso del país. Eso es cierto tanto en la política como en la economía. En la política, tres partidos controlan el acceso al poder, determinan las reglas para la creación de nuevos partidos y, aunque parezca increíble, establecen los criterios conforme a los cuales la ciudadanía puede ser representada. En la economía, un puñado de empresas impone precios y (mala) calidad a los consumidores, de la misma forma que un grupo igualmente pequeño de sindicatos se ha adueñado de vastos sectores de la economía y de la educación. El país trabaja para todos ellos.

La estructura de la economía y la política en el país es producto de una serie de decisiones que se han acumulado a lo largo del tiempo y que hoy se traducen en la triste realidad que tenemos. Por décadas, si no es que por siglos, el país y cada uno de sus gobiernos ha privilegiado la creación de “áreas de influencia” para el beneficio particular. Antes se otorgaban concesiones y alcabalas para que algún amigo del virrey o gobernante en turno pudiera explotarlas; hoy se adjudican –pensemos en la renovación de concesiones de radio y televisión– para apoyar al gobierno en la próxima elección: el tema cambia pero el criterio permanece, independientemente del partido que ocupa la presidencia. De esta manera, el dilema real no es sobre los poderes fácticos o los monopolios sino sobre el criterio que norma la toma de decisiones. Mientras el “sistema” siga prefiriendo el control sobre la competencia –el clientelismo sobre el desarrollo–, lo que cosechará serán poderes e intereses poco congruentes con el consumidor y con el crecimiento.

Existen aún muchos ámbitos de la economía y de la política mexicana que permanecen cerrados a la competencia y por lo tanto frenan el dinamismo del desarrollo del país. Es importante entender que cada país tiene su propio modelo de competencia, como lo muestran España, Francia, Japón y Corea, por un lado, o Taiwán y China, por otro, no existe un solo modelo de competencia. Algunos países privilegian el desarrollo de grandes consorcios, otros fomentan la fragmentación de los mercados. En Francia y en Japón dominan las grandes empresas, mientras que en Taiwán y en China proliferan las pequeñas. Pero esos países, no obstante su diversidad y capacidad competitiva, muestran que no hay una situación de competencia perfecta. China tiene un sistema político centralizado y Francia, país que acoge a algunas de las empresas más formidables del orbe, preserva una estructura política que confiere enorme poder a grupos de interés como los agricultores y algunos sindicatos. Estos países también revelan que la solución a los problemas de competencia y monopolio generalmente descansa más en el entorno creado por el gobierno que en acciones de autoridad individuales.

Así, la dominancia no tiene que ver con el número de actores sino con el competidor dominante como proveedor de los demás competidores –Telmex como juez y parte, dueño de la red y proveedor. Hoy en día la economía mexicana se caracteriza por sectores concentrados, donde se protegen los intereses de unos pocos a costa de los consumidores y la ciudadanía. En el pasado se generaron condiciones que resultaron funcionales en su momento. Sin embargo, la

globalización y los cambios políticos y económicos que el país ha experimentado en las últimas décadas, han creado una serie de desfases y concentraciones de poder que contraponen a una sociedad grande y demandante con una economía poco exitosa y poco productiva. No se trata de hacer más leyes sino de tener una visión con la perspectiva de incentivos, buscando que cada regla cree los incentivos adecuados para promover la competencia y la competitividad.

El problema de la concentración de la oferta se traduce en tarifas más altas, servicios de menor calidad y cantidad que los disponibles en países con los que competimos y comercializamos. Además, faltan instrumentos de defensa colectiva de los usuarios y consumidores, que permitan frenar los abusos que hasta ahora son permitidos por las autoridades en perjuicio del consumidor. Las agencias reguladoras carecen de suficientes dientes para empoderar la política de competencia, por lo tanto se debe pensar en una reforma estructural que aumente los poderes de las agencias regulatorias para que éstas se conviertan en defensores de la competencia y el bienestar del país.

III. Barreras económicas para el desarrollo de la política de competencia

Las barreras económicas para el desarrollo de una política de competencia en beneficio de los consumidores y del desarrollo del país tiene todo que ver con la debilidad de los reguladores y de las leyes que gobiernan la actividad económica en el país. El estado es demasiado débil ante los poderes monopólicos y oligopólicos y esto se refleja en diferentes niveles de captura regulatoria de las agencias que deben promover la competencia. Sin embargo, no se trata de combatir monopolios u oligopolios simplemente por combatirlos, sino porque realmente se han identificado beneficios de mayor competencia para el desarrollo del país y el bienestar de los consumidores.

El riesgo de mantener una política de competencia y reguladores débiles es continuar con el *statu quo*, una situación que no acaba por beneficiar a los consumidores ni promover el desarrollo pleno del país, con una oferta limitada y cara de productos y servicios. Se trata de encontrar los equilibrios, de resolver realmente las fallas de mercado existentes para no acabar con equilibrios sub-óptimos. Al aumentar la competencia aumentará también la innovación, con mayor diversidad y calidad de servicios y productos. El riesgo es no llegar a esta situación, con un aumento de prácticas abusivas, depredatorias y discriminatorias del consumidor y una mayor transferencia neta de riqueza de consumidores a proveedores.

IV. Propuestas para detonar el desarrollo de la política de competencia

Para mejorar el entorno de competencia en el país se requieren de muchas acciones concertadas por parte de las diferentes agencias regulatorias así como de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sector tras sector podría evaluarse con respecto a las barreras de entrada que impiden el sano desarrollo de la competencia. Sin embargo, más allá de los casos específicos de cada industria, el gobierno debe adoptar una posición mucho más agresiva, en todos sus niveles, para promover un entorno económico de competencia que impulse la productividad de las empresas.

Ante la crisis, cualquier mejoría que el país pueda experimentar va a depender estrictamente de sus capacidades internas. En un entorno económico que rece las exportaciones –fuente principal de divisas pero además sector donde se concentran las empresas más productivas del país– todo está sujeto a la capacidad de transformación que experimente la economía mexicana y eso requiere profundas reformas que han sido evadidas por años. En otras, abrir la inversión en sectores protegidos (como el petróleo) para crear fuentes nuevas de energía y de demanda, eliminar obstáculos en el terreno laboral y la burocracia para crear y operar empresas y así desatar las capacidades productivas de la población, y finalmente, confrontar la ausencia de competencia en sectores clave como el energético y las comunicaciones. Además, sería indispensable enfrentar a los llamados poderes fácticos, sobre todo sindicales, en áreas que son vitales para el desarrollo y donde el *statu quo* no hace sino cancelar cualquier posibilidad de desarrollo.

Tabla 6.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Reforma para dar mayor autonomía a la CFC y aumentar su disponibilidad de recursos	Alto (4.2)	Bajo (2.8)	1	Sí
Mejorar gestión y transparencia de CFC	Medio (3.6)	Muy Bajo (1.6)	3	No
Acciones colectivas para promover la competencia	Bajo (2.8)	Bajo (2.2)	3	No
Reelección a nivel legislativo	Bajo (2.8)	Muy Bajo (1.8)	3	Sí
Supra-comisión que revise proyectos que son muy complejos para reguladores por sí mismos	Bajo (2.8)	Medio (3.4)	4	Sí
Creación de tribunales especializados en materia de competencia	Alto (4.4)	Medio (3.6)	2	Sí

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Reforma para dar mayor autonomía a la CFC y aumentar su disponibilidad de recursos

De la adecuada regulación, supervisión y aplicación de sanciones a actores que incurran en prácticas anticompetitivas depende que la economía se desarrolle en un régimen de competencia, que a su vez genere más oportunidades al alcance de más ciudadanos.

Mayores facultades a la CFC para impedir y sancionar prácticas anticompetitivas, le daría mayor credibilidad, toda vez que se transparenten sus procesos de decisión. Una reforma para mejorar las facultades de la Comisión debería incluir la capacidad de cobrar multas y escindir empresas (con las que ahora no cuenta) así como la capacidad de emitir sanciones individuales –de multas y penales– para individuos que incurren en prácticas de colusión. Finalmente, la Comisión debe rendir cuentas ante el Congreso –órgano representativo de la sociedad en su conjunto– para transparentar sus decisiones y asegurar que actúa en beneficio de la sociedad. Esta propuesta requiere de una reforma legislativa.

IV.2. Mejorar gestión y transparencia de CFC

Actualmente el proceso de toma de decisiones al interior de la CFC es muy vertical. Las decisiones se concentran en las direcciones generales y éstas compiten entre ellas. Un cambio en la forma de administrar la Comisión podría traer resultados aún más positivos para promover la competencia, atacar los casos relevantes y tomar decisiones acorde a la eficiencia económica pero también al bienestar de la sociedad en general.

IV.3. Acciones colectivas para promover la competencia

La posibilidad de llevar a cabo acciones colectivas por parte de la ciudadanía –en juicios civiles– potencialmente alinearía los incentivos de los consumidores y los proveedores en términos de calidad de los productos y servicios ofrecidos. Más allá de las consideraciones regulatorias necesarias para que una iniciativa de este tipo tenga los efectos deseados en el bienestar de los consumidores, el solo hecho de otorgar herramientas de exigencia de cuentas a los ciudadanos crearía un entorno propicio a la competencia, donde cada empresa tendría el bienestar de sus consumidores en mente al momento de tomar decisiones.

Para evitar abusos, cualquier legislación en materia de juicios colectivos debe contemplar su alcance para no caer en un dilema de protección del derecho colectivo por encima de una garantía individual protegida por la constitución. Otros factores a considerar tienen que ver con los requisitos para presentar una demanda colectiva, las pruebas que deben ser remitidas al juez, la duración de los procedimientos, la posibilidad de obtener cobertura mediática, y la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

De no cuidarse los detalles, es posible que la inclusión de demandas colectivas resulte en un nivel de litigio excesivo y un clima de negocios incierto donde la extorsión podría jugar un papel importante. Sin embargo, de seguir un proceso adecuado las acciones colectivas mejorarían sustancialmente el acceso a la justicia para los consumidores, y promoverían un sector empresarial responsable que se enfoque en crear valor para la sociedad y en ser motor de crecimiento para el país.

IV.4. Reelección a nivel legislativo

Nuestra democracia solamente es procedimental en cuanto a que se limita a garantizar una contienda electoral justa y a contar los votos de manera transparente. Sin embargo, al no haber la posibilidad de que el ciudadano premie o castigue a sus representantes ratificándolos o no en sus cargos a través del voto, se rompe el vínculo de responsabilidad que debería haber entre la esfera pública y la ciudadanía. Es decir, el ciudadano elige a sus representantes bajo expectativas y promesas de los candidatos, en lugar de su desempeño. Por lo tanto, la no reelección legislativa genera una clase política irresponsable ante la ciudadanía al carecer de instrumentos que obliguen a la rendición de cuentas. Es decir, la forma en que han actuado a favor de los intereses de sus representados.

Otra consecuencia derivada de lo anterior es que los legisladores, al saber que los partidos serán los únicos agentes que les podrían garantizar un encargo público al finalizar su periodo, no guardan lealtad hacia la ciudadanía. Por ello, muchos no suelen regresar a sus distritos para conocer sus demandas y necesidades, sino que además carecen de incentivos para especializarse en algún tema de la agenda legislativa. De esa forma, el Congreso federal y las legislaturas locales no son capaces de darle continuidad a la vigilancia del gobierno, o siquiera brindar el conocimiento o *expertise* necesario para tratar los asuntos públicos².

IV.5. Supra-comisión que revise proyectos que son muy complejos para reguladores por sí mismos (en pro de coordinación)

La falta de coordinación entre los reguladores y las secretarías de ramo son en realidad problemas que podrían resolverse con relativa facilidad desde el Ejecutivo. Se trata de crear y exigir mecanismos de intercambio de información que faciliten la regulación adecuada y efectiva para los sectores económicos. Una supra-comisión, a sabiendas que crear una nueva institución podría simplemente incrementar el número de trámites y alentar la gestión, tendría la responsabilidad de exigir y monitorear la coordinación de las dependencias correspondientes al caso. De esta manera, proyectos que resultan muy complejos por su alcance horizontal, la susceptibilidad a captura regulatoria de algún agente gubernamental, y/o la falta de información proveniente de la industria, podrían resolverse con mayor agilidad.

IV.6. Creación de tribunales especializados en materia de competencia

Uno de los mayores retos en materia de competencia radica en el hecho de que en el Poder Judicial no necesariamente hay jueces especializados que tengan una visión tanto jurídica como económica del problema. De esta forma, la identificación y sanción de prácticas de colusión y de dominancia se ven comprometidas en el sentido de que la interpretación jurídica puede no estar alineada en su totalidad con la relevancia económica. El resultado, las recomendaciones de la autoridad reguladora se ven truncadas comúnmente, por ejemplo por medio de amparos. Por tanto, se sugiere impulsar la capacitación de jueces especializados en materia de competencia económica.

² Fernando Dworak.

La capacitación de sistema judicial en este sentido estaría a cargo de la CFC. Se recomienda, asimismo, implementar un sistema de rendición de cuentas y evaluación de la capacidad de los jueces en la materia, de manera que se pueda asegurar un trato equitativo para todas las partes involucradas en los procesos.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso de la política de competencia

En general, los expertos coincidieron en que el desempeño de la CFC y de otros reguladores es regular o pobre. Por un lado, no se han querido reducir los aranceles de manera unilateral para ciertos productos que permanecen aún protegidos y no existe una estrategia para hacerlo. Por otro, la CFC cuenta con incentivos y resoluciones congruentes pero no están claros sus objetivos. La agencia además tiene compromisos políticos y le falta apoyo del Ejecutivo.

Otros consideran que bajo las restricciones que tiene la CFC, ha tenido un desempeño más o menos positivo. Entre otras cosas resaltan que la Comisión se muestra preocupada por hacer que el público general entienda la relevancia del problema de la falta de competencia. Sin embargo, califican el trabajo de la Comisión como bueno pero no excelente porque a ésta le falta definir prioridades en lo que están atendiendo, a veces parece que están peleando muchas batallas para las cuales no tienen suficientes capacidades. Además, podrían mejorar su coordinación con otros agentes, su visión es muy estrecha y burocrática. Las direcciones al interior de la CFC deberían competir entre sí para dinamizar las decisiones y buscar prioridades.

VI. Panorama político

Este parece un momento propicio para promover reformas que le den mayores facultades a la CFC. Hay algunas propuestas a nivel legislativo para ampliar las facultades de la CFC. Sin embargo, hay que ser cuidadosos en pensar que con atribuirle facultades para sancionar, poner mayores multas y encarcelar responsables de prácticas anti-competitivas, hará de la CFC un mejor organismo regulador de la competencia.

Los incentivos para la concentración siguen presentes. Un gobierno decidido a crear un ambiente competitivo podría dar los primeros pasos cambiando la lógica de la administración económica, adoptando, por ejemplo, un arancel cero para todas las importaciones, incluyendo los bienes y servicios susceptibles de ser comerciados, como los energéticos, así como la eliminación de restricciones a la inversión extranjera, para privilegiar al consumidor y acabar con muchas fuentes de corrupción. Y ese es el punto de fondo: en su esencia, lo que el país tiene que decidir es si va a privilegiar al ciudadano y al consumidor o al statu quo de los que detentan el poder en cualquiera de sus manifestaciones. Es decir, la verdadera decisión es entre adoptar un esquema competitivo o construir un nuevo pacto político entre los grandes poderes y el gobierno. Pretender cambiar un factor aquí o allá no haría diferencia alguna.

Actualmente, sin embargo, los incentivos están alineados a favor de los actores políticos (funcionarios, reguladores, y legisladores) y de los actores económicos (proveedores/operadores de telecomunicaciones), justamente porque no hay frenos ni contrapesos que los consumidores puedan hacer valer.

Tabla 7.

	Importancia relativa	Posición
PRD	Media (3.3)	En contra
Org. Populares	Baja (2.0)	En contra
Poder Judicial	Media (3.8)	Dividida
PRI	Media (3.3)	A favor
Otros partidos	Baja (2.3)	A favor
Empresarios	Alta (4.4)	A favor
Sindicatos	Media (3.1)	A favor
Org. Internacionales	Baja (2.7)	A favor
Diputados	Media (3.4)	A favor
Senadores	Media (3.5)	A favor
Poder Ejecutivo	Alta (4.7)	A favor
Otro (consumidores)	Muy Alta (5.0)	A favor

SECTOR ENERGÉTICO

I. Conceptos clave:

- Falta de competencia
- Régimen fiscal que dificulta el desarrollo de las empresas del sector
- Marco jurídico incierto
- Régimen laboral prohibitivo
- Falta de visión para el sector

Propuestas / programas:

1. Reglamentar los contratos bajo los cuales Pemex puede acceder a tecnologías y consultoría para explorar en aguas profundas
2. Llevar a cabo planes de construcción y mantenimiento de refinación
3. Transparentar acciones de Pemex en sector de petroquímicos
4. Promover energías renovables
5. Reformar relaciones laborales al interior de las paraestatales eléctricas
6. Mejorar regulación y eficiencia de empresas del sector

II. Factores relevantes en el desarrollo del sector energético en México

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para lograr una reforma en el sector petrolero, México enfrenta actualmente una situación delicada en términos de ingresos petroleros. El sector hidrocarburos representa actualmente cerca de 10% del producto interno bruto (PIB) del país y casi 40% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal. La industria del petróleo y el gas –con Pemex como su actor principal– es uno de los pilares de la economía mexicana. Sin embargo, la débil situación financiera, administrativa, tecnológica y laboral de Pemex, además de la rápida reducción de las reservas probadas de los últimos años, muestran que la industria tiene un potencial desaprovechado. En otras palabras, no está contribuyendo tanto como podría al crecimiento económico de México y al bienestar de los mexicanos.

En los últimos meses, además, se ha registrado una caída importante de la producción de crudo. Cifras de Pemex reportan que la producción cayó en 9.2% del 2007 al 2008 y se prevé una caída de 4.7% adicional para este año. Esto, combinado con una reducción del precio del petróleo a nivel internacional en un contexto de crisis económica global. La rentabilidad de la industria para el país ha disminuido sustancialmente y se prevé que continúe disminuyendo en los próximos años. Según datos de Pemex, en el primer trimestre del 2009, la paraestatal registró una caída en los ingresos por ventas externas del orden de 155.4% respecto al primer trimestre del 2008. Dejaron de ingresar, entre la caída en los niveles de producción y en los precios internacionales, 6 mil 966 millones de dólares al país en estos tres meses.

En el tema de la refinación, dado que México está muy próximo a convertirse en un importador neto de gasolinas, las iniciativas para frenar esta condición –al construir más refinerías en el país– es positiva en lo general. Sin embargo, la refinación es un negocio de volúmenes altos y está claro que Pemex obtiene la mayor rentabilidad en su negocio de exploración y producción, no en el negocio de refinación. Las tentativas de traer inversión privada a este sector de la cadena productiva han quedado cortos. La intención de reducir el costo de las gasolinas para los consumidores pasa no sólo por un menor nivel de importación sino también por un sistema eficiente de transporte de las mismas. Así, el costo de la gasolina podría bajar si se transportara a través de una red de ductos bien construida y mantenida en lugar de pipas.

Existe además una gran incertidumbre jurídica en el sector que frena los niveles de inversión. La reforma de 2008 se quedó corta en muchos aspectos importantes para el desarrollo de la industria. Entre otras cosas, no permitió la inversión privada, no tocó la complejidad en la contabilidad de Pemex, no se tocó al sindicato. Además, la reforma implicó mayor burocracia y mayor regulación a un sector de por sí sobrerregulado. Políticamente, no existen mayores oportunidades para modificar los cuellos de botella en el sector. Sin embargo, aún hay acciones que se pueden tomar al interior de Pemex y el gobierno para ir registrando mejoras. Por ejemplo, en materia laboral, no se trata de desarticular al sindicato sino de exigirle medidas de productividad en su contrato colectivo.

Más allá del sector petrolero, la industria eléctrica es muy ineficiente. En primer lugar, el servicio es muy caro, tanto por lo que pagamos en el recibo de luz como por lo que contribuimos —a través de nuestros impuestos— para pagar el subsidio eléctrico que resulta inclusive regresivo, es decir no beneficia a los que más lo necesitan. Además, las altas tarifas eléctricas ponen a las empresas mexicanas en desventaja respecto a sus competidores en otros países.

Solo para tener un ejemplo, un usuario residencial en la Ciudad de México paga US\$66 mensuales en su recibo de electricidad, su equivalente en Canadá paga US\$27 y en Estados Unidos y el Reino Unido alrededor de US\$35. La salida fácil a este problema, que se deriva de una infraestructura obsoleta, niveles de pérdidas extremadamente altos en comparación con sus pares internacionales y un esquema laboral que aumenta excesivamente los costos de las paraestatales eléctricas, ha sido subsidiar las tarifas. El subsidio probablemente aplaca las llamadas para una reforma del sector eléctrico. Sin embargo, el consumidor no deja de pagar la tarifa completa, aunque sea a través de sus impuestos.

Otro factor fundamental que frena el desarrollo cabal del sector energético tiene que ver con los sindicatos que operan en la industria. Más que un esquema de protección a los trabajadores, los sindicatos del sector energético se han transformado en un sistema de apropiación de rentas y han resultado ser factor de desestabilización tanto para la industria petrolera como la eléctrica. Uno de cada tres pesos de nuestro bolsillo que termina en IVA ha servido en los últimos nueve años para disfrazar el alto costo de nuestro servicio eléctrico.

III. Barreras económicas para el desarrollo del sector energético

Aunque existen excepciones notables, los gobiernos tienden a ser malos operadores de empresas. Dicho lo anterior, lo cierto es que se tiene que hacer todo lo posible para que nuestras empresas públicas sean eficientes y se conviertan en la excepción a la regla. El problema es que, a diferencia de una empresa privada que busca maximizar ganancias, los gobiernos tienden a privilegiar otros objetivos, como puede ser cubrir el gasto público, expandir programas sociales, ejercer control burocrático, conseguir apoyo político sindical, mantener la paz social, etc. Todos esos objetivos extra-empresariales se ven reflejados en la estructura normativa impuesta a Pemex y a otras empresas públicas como CFE y LFC. Están en su contrato colectivo de trabajo, en las leyes de presupuesto, obra pública, contrataciones, contraloría, etc. El que Pemex opere con altos grados de ineficiencia y altos índices de corrupción es una consecuencia lógica de la estructura normativa actual. Modificarla es una condición necesaria para convertir a Pemex en una empresa más eficiente y productiva.

Las principales barreras que limitan el desarrollo cabal del sector energético se pueden resumir de la siguiente manera:

1. **Falta de competencia:** La falta de competencia tanto en el sector petrolero como el eléctrico se transforma en un problema en el momento en que el gobierno, que resulta ser un mal operador, decide privilegiar objetivos de gasto público, expansión de programas sociales, apoyo político sindical, etc. Si las paraestatales tuvieran que competir con otras empresas globales, se obligarían a crear regímenes más flexibles y sobre todo a enfocar sus objetivos empresariales a manera de obtener no sólo la mayor rentabilidad sino el mayor potencial de desarrollo del sector. El problema de la falta de competencia, sin embargo, es que ningún actor político cree en ella para este sector en particular, privilegiando el acceso a energía subsidiada.
2. **Régimen de contribución fiscal:** que ahoga a la empresa. Pemex y cualquier otra empresa que participe en el sector hidrocarburos tienen que contribuir a financiar el gasto público, y deben hacerlo pagando contribuciones que permitan que el Estado mexicano se apropie de la renta petrolera y que las empresas conserven utilidades razonables. Si está bien diseñado y —sobre todo— si es estable, el esquema fiscal resultará en inversiones crecientes de las empresas públicas y privadas, y en montos crecientes de recursos recaudados para financiar el gasto público. Lo que no es viable, ni conducente a empresas de clase mundial, es mantener un esquema fiscal inestable y expropiatorio que impide a las empresas invertir e iniciar proyectos de largo plazo con certidumbre.

3. **Marco jurídico incierto:** Aunque con las discusiones de la reforma el año pasado quedó clara la intención de no permitir inversión extranjera en el sector, por lo menos directamente en exploración y producción, lo cierto es que Pemex contrata servicios de múltiples empresas extranjeras que constantemente deben sortear los nudos legales para poder operar en el país y contribuir al desarrollo de la industria. Como ejemplo concreto, más de un año después de aprobada la reforma, aún no se conoce el esquema de contratos bajo los cuales Pemex podrá contratar empresas y tecnologías para exploración en aguas profundas. Mientras tanto, la industria permanece prácticamente paralizada.

Lo mismo aplica para el subsector de energías renovables, donde el marco jurídico y regulatorio no sólo es inadecuado sino que su desarrollo está paralizado debido a discusiones políticas.

Asimismo, la complejidad y la inseguridad jurídica bajo la que opera el régimen de inversiones privadas en el sector eléctrico mexicano repercute en el alto costo de la energía adquirida de terceros pagado por nuestras paraestatales eléctricas. Cuando sólo se permite a la inversión privada participar en la generación eléctrica bajo esquemas que implican altos costos de transacción, éstos tendrán que ser pagados por quien adquiera la energía eléctrica. Cuando los riesgos implícitos en un esquema de participación privada son percibidos como altos, los inversionistas demandarán el pago de una prima proporcional a dichos riesgos o exigirán que quien los contrata asuma y pague plenamente los riesgos referidos.

4. **Régimen laboral prohibitivo:** El sindicato de Pemex, más que una estructura de protección para los trabajadores, se ha vuelto un enclave político que poco contribuye al desarrollo de la industria. La modernidad y eficiencia de Pemex dependen tanto de que logre reformar exitosamente sus relaciones laborales como de que se libere de las camisas de fuerza burocráticas que la agobian y le impiden financiarse, invertir y contratar como cualquiera de sus mejores contrapartes internacionales, públicas y privadas. El sindicato le falla a la empresa al no privilegiar la productividad y el mayor valor agregado.

En el sector eléctrico se repite la misma historia. La deuda actual de LFC con sus ex-trabajadores es casi igual al valor de todas las plantas, instalaciones y equipo, mientras que la de la CFE equivale a una tercera parte de sus activos. Debido a los altos salarios y prestaciones de los trabajadores electricistas mexicanos, podríamos suponer una alta productividad laboral. Sin embargo, un comparativo internacional, con datos para el año 2006, nos muestra que la productividad de la CFE y de LFC es reducida cuando se compara con la de empresas públicas de otras regiones del mundo donde también existen fuertes sindicatos. Además, un análisis de las cláusulas contenidas en sus contratos laborales muestra que una parte fundamental del problema (sin duda la más relevante) se encuentra en que en los contratos colectivos encontramos una tendencia a concentrar y conservar “todo el trabajo” dentro de las paraestatales, no solamente los trabajos de los electricistas. Además la rigidez laboral que proponen los contratos no permite mover funcionarios de un puesto a otro, ni permite reducir personal con motivo de la implantación de maquinaria o nuevos procedimientos de trabajo, lo cual resulta en innecesarias ineficiencias.

5. **Falta de visión para desarrollar nuevas áreas como energías renovables:** Dentro del gobierno falta gente capacitada que lleve a cabo estrategias y proyectos en el área de energías renovables. Sin embargo, más allá de eso, falta visión dentro del sector para aprovechar los múltiples recursos que para este subsector ofrece el país. Hemos desarrollado una ‘fácil’ dependencia en combustibles fósiles, como el gas y el petróleo, sin parar a pensar en otras oportunidades. En este sentido resaltan la falta de esquemas financieros que permitan el desarrollo de energías renovables y la falta de coordinación entre el sector público y el sector privado.

6. **Infraestructura obsoleta en el sector eléctrico:** En el sector eléctrico, las paraestatales deben concentrarse en su estructura interna, que debe incluir una infraestructura moderna que permita el uso eficiente del combustible y una estructura organizacional que permita elevar constantemente la productividad. Se trata de las ineficiencias *propias* de la infraestructura de las paraestatales mexicanas, esto es, la obsolescencia, la insuficiencia y la falta de mantenimiento de los equipos e instalaciones de generación, transmisión, distribución y transformación de las paraestatales.

IV. Propuestas para detonar el desarrollo del sector energético

Un sector energético más eficiente sería uno donde: a) se permite que llegue mayor inversión pública y privada al sector bajo diversas modalidades; b) se libera a la empresa pública de sus camisas de fuerza burocráticas, políticas y sindicales, y c) el Estado se concentra en regular efectivamente al sector, promoviendo la inversión, exigiendo metas de desempeño a las empresas públicas, y asegurando –de esa manera– recursos fiscales crecientes para el Estado.

Tabla 8.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Exploración y explotación de hidrocarburos	Medio (3.4)	Bajo (2.2)	3	Sí
Refinación y petroquímica	Medio (3.8)	Alto (4.2)	4	Sí
Energías renovables	Alto (4.8)	Medio (3.0)	2	No
Reforma al sector eléctrico	Alto (4.6)	Alto (4.0)	2	Sí
Regulación del sector energético en general	Medio (3.6)	Medio (3.4)	4	Sí
Eficiencia de empresas paraestatales	Alto (4.2)	Medio (3.0)	2	No
Refinación de crudo extranjero	Alto (4.2)	Medio (3.2)	2	No
Reactivar la explotación municipal de pozos marginales	Alto (4.4)	Medio (3.0)	2	No

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Exploración y explotación de hidrocarburos

Dadas las trabas que la última reforma a la industria petrolera reafirmaron, atraer inversión extranjera directa para exploración y explotación en aguas profundas no será posible. Sin embargo, en la reforma sí están previstos contratos para traer tecnologías y expertos que le permitan a Pemex realizar este trabajo. La reglamentación de estos contratos no está terminada, a pesar de que va más de un año desde que se aprobó la reforma. Múltiples países han operado bajo un esquema de contratación de los cuales podríamos tomar ejemplos y adaptarlos a la realidad del sector en México.

IV.2. Refinación y petroquímica

Resulta esencial llevar a cabo los programas de construcción y mantenimiento de las refinerías en el país. Más allá de la posibilidad de revertir la tendencia hacia la importación de gasolinas, se trata de realizar inversiones relevantes que permitan al sector operar eficientemente. Los recientes acontecimientos políticos en materia de refinación no han contribuido a dar mayor certeza al sector y al contrario, parece que los esfuerzos se quedarán cortos en sus objetivos iniciales.

El área de petroquímica es una de las más rezagadas, a pesar de que México cuenta con los recursos necesarios para desarrollar esta industria. Sin llegar a la liberalización del subsector, permitiendo que terceros produzcan, transporten y comercialicen petroquímicos, existen ciertas medidas que podrían asegurar el repunte de la industria. Primero, es importante enfatizar la transparencia en la planeación de Pemex. La información sobre la planeación y la disponibilidad del suministro debería ser pública y conocida por todos los jugadores del mercado para su consideración. De esta manera, tanto Pemex Petroquímica como los productores privados, podrían tomar mejores decisiones de inversión y producción. Segundo, diseñar mecanismos de asignación transparentes, como las subastas, ayudaría a desincentivar la corrupción. Así, cuando la demanda de insumos petroquímicos exceda la oferta existente (que ya habrá sido publicada transparentemente) Pemex Gas y Petroquímica Básica podrá abrir una subasta, utilizando el precio establecido por el Comité de Precios como base y vendiendo los recursos a quien esté dispuesto a pagar más.

IV.3. Energías renovables

Las energías renovables representan una oportunidad valiosa para diversificar la industria energética del país y potencializar el desarrollo a nivel regional. Para lograr este cometido el gobierno puede, en primer lugar, canalizar fondos complementarios a gobiernos municipales y estatales para proyectos de autoabastecimiento. De esta manera se podrían replicar las experiencias de la zona metropolitana de Monterrey (generación a partir de la basura), del gobierno de Baja California que impulsó el autoabastecimiento para Mexicali al utilizar los ahorros energéticos en transferencias a gente pobre para ayudar a pagar sus cuentas de luz en el verano.

Estas acciones relativamente sencillas, implicarían una reasignación de recursos gubernamentales destinados al sector eléctrico. Sin embargo, existen un alto potencial de desarrollo local al abrir estas fuentes de financiamiento e impulsar actividades en energías renovables.

Finalmente, es importante reconocer que la sobrecapacidad que experimenta actualmente el sector eléctrico mexicano (es decir, hay más generación que demanda), constituye una barrera a la transición energética. Al tener sobrecapacidad, aun cuando no genere y no tenga que pagar combustible, la CFE tiene que pagar los costos de una inversión que no está produciendo nada. Por lo tanto, pensando en el futuro, es responsabilidad del gobierno alentar el cambio hacia energías renovables –como la eólica para la cual México tiene gran potencial– a través de incentivos monetarios canalizados a la paraestatal.

IV.4. Reforma al sector eléctrico

Resulta imposible reformar el sector eléctrico sin reformar la relación entre la empresa y sus trabajadores. La mejor y más añeja solución al problema no es despedir trabajadores, sino utilizarlos de manera más productiva. Para ello debe atacarse la irracional (pero recurrente) aversión de algunos trabajadores y sindicatos a la introducción de nuevas tecnologías, que permitirían aumentar la producción por trabajador.

Elevar la productividad laboral no está reñido con mantener la plantilla de trabajadores, por el contrario, es la única estrategia que permite preservar su trabajo y aumentar de manera sostenible sus ingresos. Para el sector eléctrico paraestatal mexicano lo anterior implicaría una estrategia triple que combine programas de reubicación y reentrenamiento de los trabajadores existentes, con esfuerzos para hacer crecer a las empresas. Sin embargo, esto sería imposible sin una renegociación de los contratos colectivos de trabajo.

IV.5. Regulación del sector energético en general

Para que el sector funcione adecuadamente es necesario que se lleve a cabo una regulación eficiente. Con tantos actores en el proceso –SENER, CRE, Pemex, Consejos, etc.– se evidencia la poca coordinación que existe para regular el sector en beneficio del desarrollo del país y del bienestar de los consumidores. La CRE debería obtener mayores facultades para exigir reportes de información necesaria que le permitan regular a las paraestatales eléctricas de manera adecuada. Así, se facilitaría la planeación de precios –evitando subsidios innecesarios. La realidad es que falta capacidad para ejercer las leyes que ya existen así como capacitación al interior de las agencias regulatorias.

IV.6. Eficiencia de empresas paraestatales

Se requieren medidas para que Pemex pueda operar como maximizadora de rentabilidad en lugar de maximizadora de ingresos públicos. De la misma manera, se requieren esquemas de productividad laboral en Pemex y no solo a nivel sindicalizado. Lo mismo aplica para las paraestatales del sector eléctrico, la CFE y LFC, para que sus esquemas laborales se midan por índices de productividad.

Para el sector eléctrico es importante recalcar que existe aún una oportunidad de trabajar en la creación de un mercado interno, donde exista diferenciación de costos, y una separación efectiva de las actividades de generación, distribución y transmisión.

IV.7. Refinación de crudo extranjero

Dado que la Constitución prohíbe la explotación de recursos petroleros por parte de extranjeros, y considerando que los márgenes de utilidad en refinación son mucho menores a aquellos de la extracción de hidrocarburos; sería razonable implementar un sistema de refinación con un esquema similar a aquel de las maquiladoras. Este proceso permitiría la importación de hidrocarburos para su refinación en plantas mexicanas, para su posterior exportación. Nada del producto permanecería para comercialización doméstica.

De esta forma no se contravienen los preceptos constitucionales, y se generan dividendos para el país en la forma de la agregación de valor del proceso de refinación.

Asimismo, este esquema permitiría la participación de la iniciativa privada (nacional y extranjera) en tanto no se estaría usufructuando con los recursos del subsuelo nacional, que son los protegidos por la ley.

Este modelo de maquila de refinación permitiría explotar economías de escala en función de costos de logística y mano de obra, así como el acceso a trabajadores calificados.

IV.8. Reactivar la explotación municipal de pozos marginales

Hasta los años 80 en México existió un modelo de explotación municipal de pozos marginales, aquellos cuyas economías de escala salían del nivel de rentabilidad necesario para PEMEX. Este modelo de negocio permitía a los municipios buscar ingresos adicionales por medio de la explotación bajo un modelo de monopsonio bajo el cual podían vender su producción sólo a PEMEX.

La ventaja de este esquema es que se promueve la producción de hidrocarburos en lugares donde se había perdido la rentabilidad, al tiempo que se provee a las localidades relacionadas con ingresos adicionales para la promoción del desarrollo regional.

La sugerencia es analizar la puesta en marcha de este modelo nuevamente.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso al sector energético

Los expertos categorizan el desempeño de la secretaría del ramo y del regulador como pobre. Citan la inexperiencia de muchos de sus funcionarios así como los incentivos presupuestales que se generan adentro del gobierno. Existe duplicidad de presupuesto y programas y falta visión de largo plazo en la planeación del sector en su totalidad, no solo en hidrocarburos.

Hace falta capacidad para ejercer las leyes en el sector y existe cooptación por parte de las empresas reguladas. La Secretaría tiene como mandato hacer el sector más eficiente pero falla al no considerar criterios tanto económicos como técnicos en sus decisiones. El regulador, por su parte, se vuelve casi un consultor de los que realmente toman las decisiones técnicas, que son Pemex y la CFE.

VI. Panorama político

El panorama político para hacer cualquier tipo de cambios en las reglas del juego del sector energético se antoja complicado. La falta de flexibilidad que las normas constitucionales imponen al sector hacen que cualquier cambio adentro de las paraestatales o inclusive de las secretarías se dificulte. Sin embargo, sí se pueden realizar mejoras al interior de la Secretaría y las agencias regulatorias del sector para evitar duplicidad en programas y recursos presupuestales y para comenzar a proponer programas de mayor flexibilidad y visión a largo plazo para el sector.

Tabla 9.

	Importancia relativa	Posición
PRI	Muy Alta (5.0)	En contra
PRD	Media (3.0)	En contra
Org. Populares	Muy Baja (1.0)	En contra
Sindicatos	Alta (4.5)	En contra
Diputados	Alta (4.5)	En contra
Senadores	Muy Alta (5.0)	En contra
Otros partidos	Baja (2.0)	Dividida
Empresarios	Media (3.0)	A favor
Org. Internacionales	Muy Baja (1.0)	A favor
Poder Judicial	Media (3.0)	A favor
Poder Ejecutivo	Alta (4.5)	A favor
Otro (empresas internacionales)	Baja (2.0)	A favor

SECTOR INFRAESTRUCTURA

I. Conceptos clave:

- Infraestructura = Multiplicador de la actividad económica
- Baja capacidad de apalancamiento financiero a proyectos
- Ineficiente operación de entidades supervisoras
- Poca certidumbre en la valuación de derechos de vía

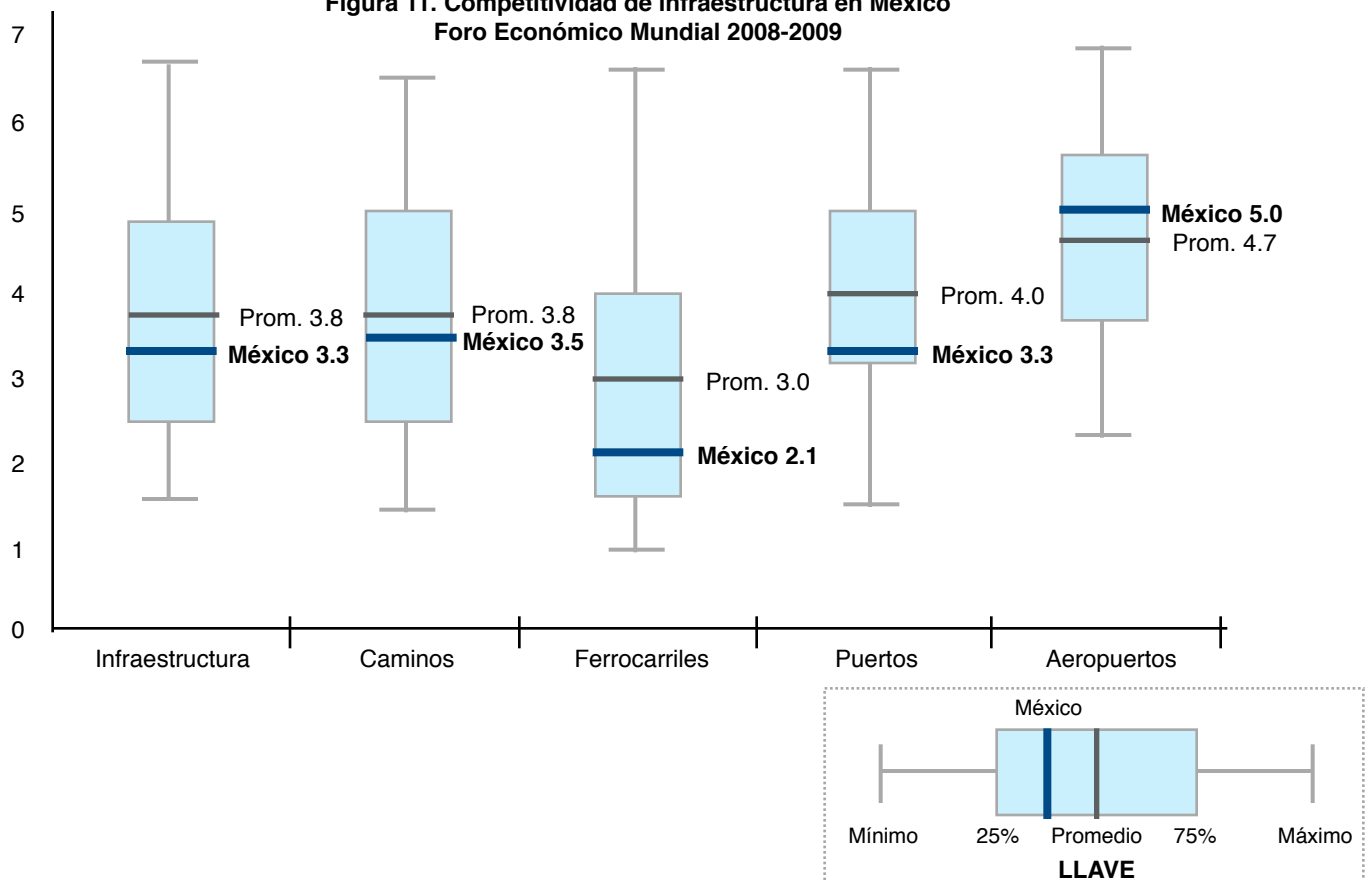
Propuestas / programas:

1. Desarrollo de proyectos de menor riesgo complementarios al PND.
2. Empoderar a Banobras como prestatario directo.
3. Creación de comité de revisión de proyectos, y acuerdo ex – ante de valuación de derechos de vía.

II. Factores relevantes en el desarrollo de infraestructura en México

La inversión en infraestructura es motor de crecimiento y generación de empleo pues implica un efecto multiplicador para la actividad económica. Se estima que por cada \$100 millones de dólares estadounidenses que se invierten en infraestructura se generan entre 4 y 5 mil empleos (directos e indirectos). Asimismo, México es un país cuyas necesidades de infraestructura no han sido cubiertas a cabalidad; es decir, existen claros rezagos en la materia que generan costos adicionales a los procesos productivos. Ejemplos de estos rezagos se encuentran en diversos ámbitos de la economía nacional: falta de redes troncales Golfo-Pacífico, poca actualización de sistemas de telecomunicaciones, o retos en lo que respecta a escala en los puertos y aeropuertos (*figura 11*).

**Figura 11. Competitividad de infraestructura en México
Foro Económico Mundial 2008-2009**



Es por ello que la inversión en infraestructura se ha consolidado como uno de los pilares dentro de los programas presentados por el Ejecutivo Federal para re-encausar la senda del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En este contexto, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2012 (PND) como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), presentado en 2008, toman como fundamental para el crecimiento la inversión en este rubro. Como consecuencia, a la fecha se cuenta con recursos financieros extraordinarios para apalancar proyectos de desarrollo de infraestructura (figura 12 y figura 13).

Figura 12. Inversión en infraestructura

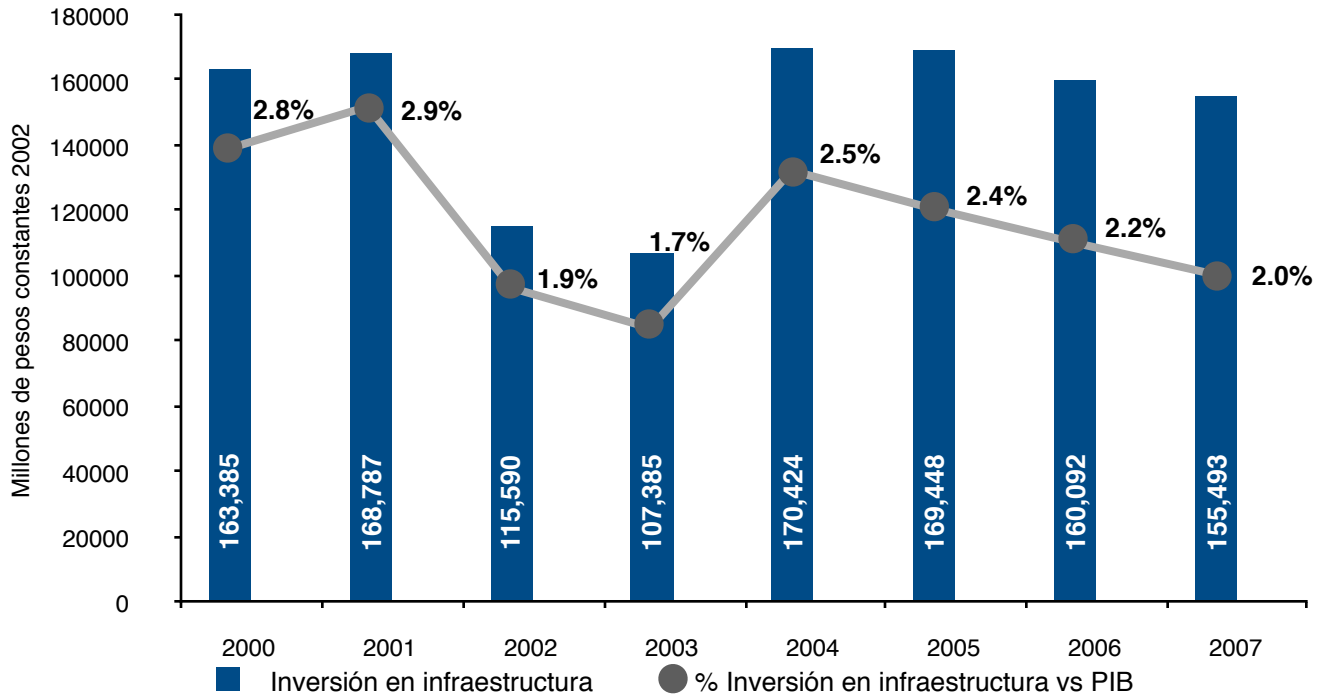
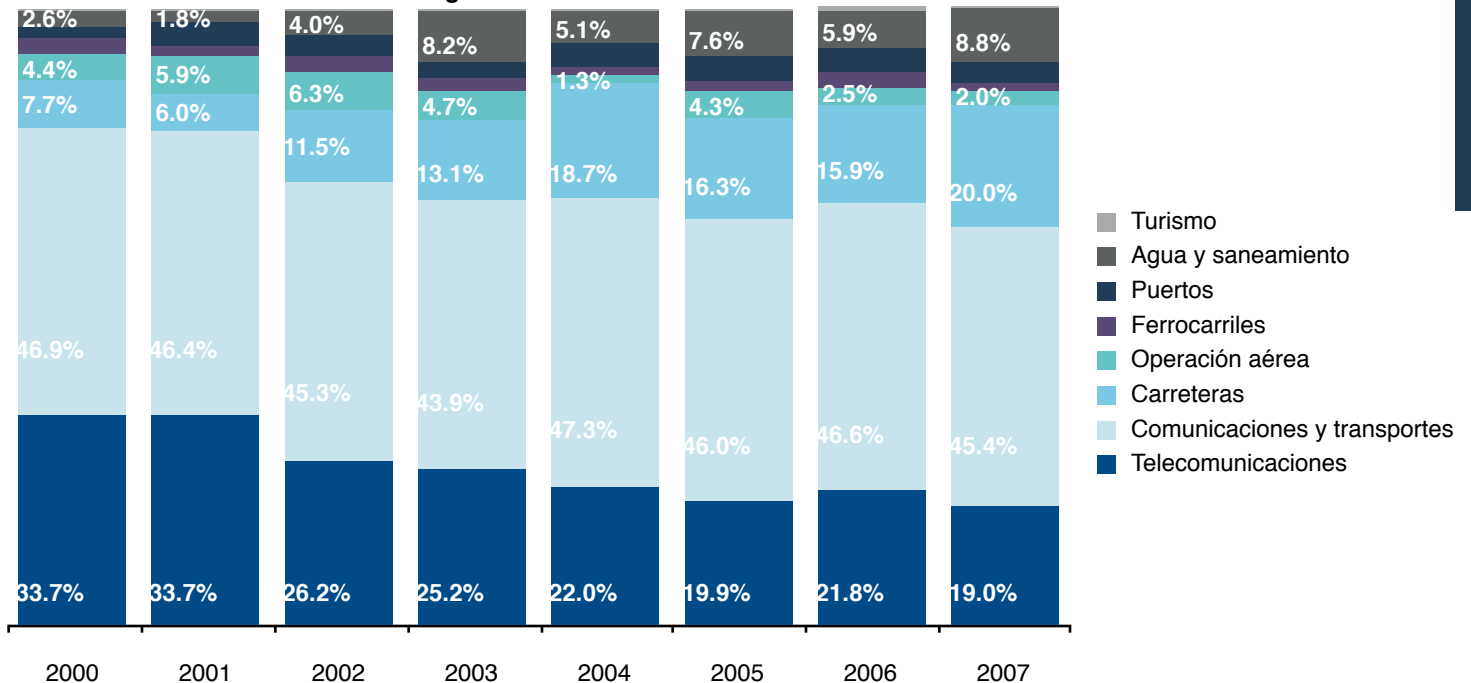


Figura 13. Inversión en infraestructura 2000-2007



Existen, sin embargo, retos torales que hoy día inhiben una mayor y más eficiente inversión en infraestructura en México. Uno de ellos está en la astringencia crediticia a nivel global, que aunada al incremento en los niveles de riesgo-país, condiciona importantemente el flujo de recursos para proyectos de infraestructura. El entorno económico actual profundiza el riesgo de inversión en infraestructura, pues en promedio la inversión privada en infraestructura en la primera década de este siglo suma sólo el 0.8% del PIB³, significativamente menor al promedio latinoamericano (1.8%). Un segundo reto se encuentra en que la Ley de Adquisiciones y Obra Pública vigente no responde a cabalidad en lo que respecta a asegurar que los proyectos se realicen de manera eficiente desde la perspectiva de costo-beneficio y alineación de incentivos; particularmente en lo que tiene que ver con la valuación de los derechos de vía. Finalmente, otro reto se encuentra en el hecho de que hay escasez de proyectos y que un porcentaje relevante de los proyectos existentes son cancelados o reprogramados; de acuerdo con el Foro Económico Mundial el 9% de los proyectos de infraestructura programados en México entre 1990 y 2005 no se llevaron a cabo por razones diversas.

III. Barreras económicas para el desarrollo de infraestructura

Debido al tamaño de los proyectos de infraestructura su desarrollo se basa en sistemas de apalancamiento financiero. En México, como en el resto del mundo, actualmente se enfrenta una profunda astringencia de recursos financieros, lo que impone mayores niveles de riesgo y obliga a la redefinición de cómo llevar a buen término los proyectos que se encuentran tanto en PND como en el FONADIN. Los proyectos de infraestructura representan por definición grandes niveles de riesgo en el proceso de su construcción; el incremento de costos y disponibilidad de insumos son sólo ejemplos de la sensibilidad del sector infraestructura.

Como consecuencia el sistema financiero es particularmente cauto en cuanto a soportar grandes proyectos de infraestructura con recursos líquidos; hoy día los incentivos están alineados de manera que los bancos prefieren prestar poco, con plazos menores o bajo esquemas de mayor aversión al riesgo (mayores tasas de interés). Por lo tanto, actualmente se requiere buscar fuentes adicionales de apalancamiento, ya sea por medio de flexibilización de los requisitos en programas de inversión público-privada, o bien se requiere reducir el tamaño y alcance de los proyectos de infraestructura.

Es por lo tanto relevante que el Gobierno Federal cuente con gran cantidad de propuestas y proyectos para infraestructura de forma que pueda elegir entre aquellos que representen menor riesgo financiero, que sean más fácilmente instrumentables, y que respondan a necesidades técnicamente más sencillas. Para ello es indispensable eliminar costos de transacción relacionados al proceso ex - ante de selección, así como hacer más eficiente la operación de las dependencias públicas a cargo de supervisar el desarrollo. En resumen, existen 3 barreras concretas que limitan el desarrollo de infraestructura en México:

1. **Existencia de proyectos:** Se percibe un área de oportunidad en el proceso de análisis y desarrollo de propuestas para proyectos de infraestructura. Hay pocos ejemplos de iniciativas orientadas a identificar y promover proyectos; uno de ellos es el Fideicomiso de Ingeniería para Proyectos de Infraestructura (FIPE) que cuenta con alrededor de \$20 millones de dólares para este efecto.
2. **Ley de Obras Públicas y Adquisiciones (LOPA):** Poca libertad de gestión a los servidores públicos a cargo del desarrollo de infraestructura dado que privilegia la promoción de la transparencia de operación del gasto público (que si bien es positivo, no asegura la eficiencia); lo que genera obstáculos para la conclusión de proyectos. Por ejemplo, si se considera un proyecto con valor de \$1.8 millones de pesos; el funcionario tiene incentivos a fragmentar el proyecto en 10 sub-proyectos de \$180 mil pesos cada uno para reducir riesgos jurídicos, sin embargo, puede implicar problemas técnicos que comprometan el desempeño de la obra.

3 Foro Económico Mundial. Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin America Infrastructure. 2007.

3. **Liberación de derechos de vía:** El factor de producción básico para el desarrollo de proyectos de infraestructura es la tierra; lo que implica que la valuación de la misma es crucial para la correcta conclusión del desarrollo. Muchos proyectos no han llegado a buen término debido a la inadecuada valuación de derechos de vía realizada por el Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), dado que comúnmente está fundada en los registros catastrales; en lugar de tomar como referencia al valor comercial o económico de la tierra.

De las barreras a la entrada mencionadas, tal vez la más profunda sea la que tiene que ver con derechos de vía pues no sólo se posiciona como un cuello de botella en relación al desarrollo del proyecto, sino que da incentivos a la búsqueda de rentas a nivel local. Ejemplos de esto se encuentran en casi todos los proyectos de infraestructura, siendo el caso más sonado el del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México que no se realizó debido a movilizaciones locales por inconformidades relativas a la valuación de los derechos de vía.

IV. Propuestas para detonar la infraestructura

Los retos relevantes en materia de desarrollo de infraestructura no están en la disponibilidad de recursos públicos, sino en el aseguramiento de los recursos privados para complementar su desarrollo. Asimismo, un área de oportunidad de urgente solución es lo que tiene que ver con los costos de transacción generados por inadecuadas valuaciones de derechos de vía.

Tabla 10.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Desarrollar nuevos planes de proyectos complementarios al PND, que impliquen menor riesgo financiero	Alto (4.0)	Baja (2.8)	1	No
Empoderar a Banobras como prestatario directo	Alto (4.2)	Muy Bajo (1.4)	1	No
Creación de comité de revisión de proyectos, y acuerdo ex – ante de valor de derechos de vía.	Alto (4.6)	Muy Bajo (1.8)	1	No

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Desarrollar nuevos planes de proyectos complementarios al PND, que impliquen menor riesgo financiero

La mayor parte de los proyectos plasmados en el PND son de gran envergadura y requieren de niveles muy altos de apalancamiento para poder asegurar su desarrollo bajo esquemas de participación público-privada. Dadas las restricciones actuales de liquidez y la aversión al riesgo en los otorgantes de créditos, se sugiere que el Ejecutivo Federal cree un fideicomiso para apoyar el desarrollo de proyectos complementarios al PND; dicho fideicomiso tendrá el objetivo de financiar el análisis y desarrollo de propuestas para proyectos que cumplan con 3 requisitos:

- Que hagan sinergia con los lineamientos del PND.
- Que impliquen niveles de apalancamiento privado moderado.
- Que minimicen el “riesgo de construcción”.

Para los puntos 2 y 3 será necesario que una autoridad competente fije parámetros dentro de los cuales se considerará qué constituye un nivel bajo de apalancamiento, así como un “riesgo de construcción” bajo. Una vez autorizados los proyectos, el desarrollador resarcirá al Estado un costo de recuperación relativo a la inversión realizada; esto con el objetivo de fijar condiciones para el resarcimiento de la inversión pública en un esquema inter-temporal.

IV.2. Empoderar a Banobras como prestatario directo

El trabajo de Banobras como garante de créditos a desarrolladores de infraestructura se está viendo truncado por la astringencia global de recursos; por ello se sugiere que la entidad de banca de desarrollo canalice directamente los recursos programados para desarrollo de infraestructura vía créditos a la iniciativa privada. Esto quiere decir, dar a Banobras la capacidad de tener una doble función en el proceso de desarrollo de obras: (i) por una parte como garante de créditos contratados con instituciones financieras (actual actividad del banco), y (ii) complementar sus funciones para darle la posibilidad de instituirse como prestamista de última instancia; es decir, como fuente de recursos necesarios para el apalancamiento financiero de los proyectos cuando el desarrollador haya agotado el resto de las instancias disponibles. El objetivo de esta medida es solventar en el corto plazo el problema de cancelación o aplazamiento de proyectos debido a falta de recursos para su desarrollo.

IV.3. Creación de comité de revisión de proyectos, y acuerdo ex – ante de valor de derechos de vía

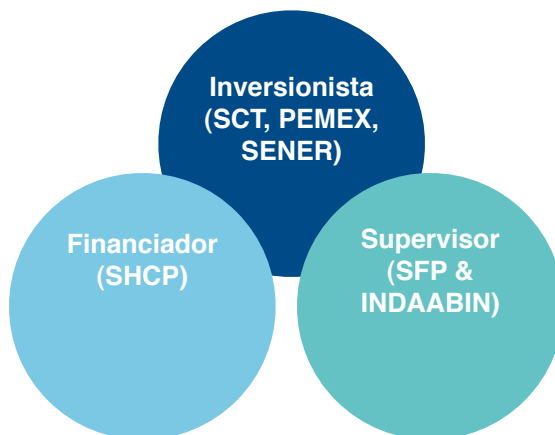
El proceso de valuación de derechos de vía es el cuello de botella en gran cantidad de proyectos de infraestructura debido a que no fija adecuadamente los incentivos entre el gobierno y los propietarios de la tierra. Esto se debe a que la valuación de los derechos de vía se realiza con base en un proceso burocrático que no se ajusta a la realidad de mercado. En primer lugar, el INDAABIN (que actualmente depende de la Secretaría de la Función Pública, SFP) es la única dependencia con autorización para definir el valor de los derechos de vía; sus decisiones son inapelables. El área de oportunidad radica en que ésta valuación se realiza comúnmente con base en los precios registrados en el catastro y no en el valor comercial o económico de la propiedad. Por lo tanto, el funcionario público a cargo del desarrollo del proyecto de infraestructura se ve obligado a realizar ofertas fuera de mercado en la adquisición de derechos de vía, bajo pena de sufrir implicaciones jurídicas si no actúa conforme a este mandato.

Se sugiere que, además de instruir al INDAABIN para que realice valuaciones de derechos de vía congruentes con la realidad de mercado, éstos se discutan ex – ante entre las partes involucradas en el proyecto: institución inversionista, SFP (o el organismo que sustituya sus funciones) e INDAABIN de manera que se asegure un acuerdo que permita evitar el retraso o cancelación de obras en función de inadecuadas valuaciones de derechos de vía. Este procedimiento ayudará al funcionario público a cargo para proceder de manera expedita y le dará poder de negociación con los tenedores de la tierra, al tiempo que evita repercusiones legales ex – post para el funcionario y fija incentivos para minimizar la búsqueda de rentas a nivel local.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso a la infraestructura

El proceso de análisis, investigación, aprobación, desarrollo y supervisión de proyectos de infraestructura es uno de los más complejos que existe, pues involucra a gran cantidad de actores de manera directa (*figura 14*).

Figura 14. Participantes gubernamentales en proyectos de infraestructura



V.I. Supervisión - Secretaría de la Función Pública

El desempeño de la SFP se percibe como “muy pobre” debido a que no busca elementos para hacer más eficiente el proceso de análisis, aprobación, desarrollo y supervisión de proyectos de infraestructura. En este sentido, la SFP toma una posición más de supervisión de la operación de la institución inversionista, y no juega como facilitador del proceso. Es decir, se da prioridad a la transparencia contable de los proyectos, y se descuida la calidad de la obra desarrollada.

Esto sucede porque frecuentemente el funcionario que representa a la SFP no es un experto en temas relacionados al proyecto que está supervisando; comprometiendo de esta forma la calidad de desarrollo. Asimismo, los procesos y procedimientos fijados por la SFP para la supervisión y transparencia de las obras ponen incentivos para que los funcionarios de la institución inversionista vean la forma de delegar la responsabilidad de decisiones que tienen que ver con recursos públicos. Es más relevante en términos de bien público que se aseguren la calidad y desempeño confiable de las obras de infraestructura, sin que esto signifique descuidar los lineamientos de transparencia del ejercicio público.

V.II. Financiamiento - Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El desempeño de la SHCP es calificado como “regular / indiferente” a razón de que su función es estrictamente la de fijar las condiciones para la disponibilidad de recursos de apalancamiento.

V.III. Inversionista - Secretaría de Comunicaciones y Transportes

La SCT se posiciona como la institución inversionista por excelencia de proyectos de infraestructura. Su desempeño es calificado como “regular / indiferente” en función de que actualmente carece de suficiente capacidad administrativa para realizar la valuación, planeación y análisis de propuestas de infraestructura. Este efecto implica que gran cantidad de proyectos viables de infraestructura no son realizados debido a negligencia en los procesos logísticos y de análisis de inversión en infraestructura.

V.IV. Otros actores - Instituto de Administración de Avalúo de Bienes Nacionales

Su desempeño se califica como “muy pobre” en relación a la poca confiabilidad de los avalúos realizados debido a que toma como referencia sólo el valor catastral y no el valor de mercado ni el costo de oportunidad de dedicar su tierra para otra cosa (valor económico). Una segunda crítica se basa en que el INDAABIN no realiza trabajo de campo para la valuación de activos, sino que lo hace desde su base en la Ciudad de México.

VI. Panorama Político

Ante la coyuntura de la crisis y considerando que los programas de apoyo anunciados por el Ejecutivo toman como uno de sus pilares la reactivación de la infraestructura como motor para la creación de empleos y la reducción de costos económicos; las prioridades tanto políticas como económicas se alinean de manera adecuada para posibilitar acciones concretas en la materia.

Partidos políticos, el Congreso, empresarios y otros poderes coinciden en la trascendencia de la necesidad de agilizar la inversión en infraestructura. Los únicos sectores que estarían en contra de las acciones sugeridas serían los actuales tenedores de derechos de vía en tanto perderían espacios de búsqueda de rentas.

Tabla 11.

	Importancia relativa	Posición
Org. Populares	Alta (4.0)	En contra
Otro (tenedores de derechos de vía)	Muy Alta (5.0)	En contra
PRI	Baja (2.5)	A favor
PRD	Baja (2.5)	A favor
Otros partidos	Baja (2.0)	A favor
Empresarios	Muy Alta (5.0)	A favor
Org. Internacionales	Media (3.0)	A favor
Diputados	Baja (2.5)	A favor
Senadores	Baja (2.5)	A favor
Poder Judicial	Media (3.5)	A favor
Poder Ejecutivo	Alta (4.5)	A favor

SECTOR FINANCIERO

I. Conceptos clave:

- Competencia oligopolística impide democratización del sistema
- Limitada bancarización de la población y falta de cultura financiera
- Limitada bursatilización del sector privado
- Rigidez en la banca de desarrollo

Propuestas / programas:

1. Impulso a la bancarización de segmentos medios-bajos
2. Impulso al crédito empresarial vía encaje legal
3. Impulso a la bursatilización empresarial
4. Fortalecer programa de garantías en la banca de desarrollo
5. Mayores capacidades de sanción a instancias supervisoras y reguladoras

II. Factores relevantes para el fortalecimiento del sistema financiero en México

En el mundo moderno y globalizado no hay economía que pueda competir eficiente y eficazmente sin contar con un sólido sistema de pagos. El sistema financiero se posiciona, entonces, como el intermediario por el que los agentes, públicos y privados, interactúan en sus relaciones comerciales diarias.

En México el sistema financiero cuenta para el 35% del PIB⁴ y contribuye con el 21.4% de la captación de inversión extranjera directa (IED)⁵; asimismo es una importante fuente de empleo, pues en el sistema colaboran 1.6 millones de empleados directos e indirectos⁶. Desafortunadamente, en el caso de nuestro país, la banca ha sufrido de poca constancia y congruencia en su desarrollo, lo que al final se ha traducido en un sistema financiero fundamentalmente oligopólico y extranjerizado.

La historia de la banca en México se remonta al siglo XIX cuando ésta fungió un papel crítico en el desarrollo económico del Porfiriato; si bien promoviendo la concentración de las actividades productivas y financieras características de ese periodo. Durante el proceso de crecimiento acelerado del Desarrollo Estabilizador, la banca se consolidó como motor de ese crecimiento; pero siguió estando concentrada en pocas manos. Fue esta concentración uno de los principales argumentos bajo los cuales el gobierno del Presidente José López Portillo justificó la necesidad de la estatización (no necesariamente la nacionalización) del sistema bancario mexicano. En ese momento fue de interés nacional declarar a la banca como sector estratégico (que lo es), y bajo esa perspectiva hizo sentido lógico que el gobierno tomara el control del sistema de pagos. El resultado fue un sistema monopólico de facto y oligopólico de forma que no fue exitoso. Como consecuencia, el proceso de re-privatización del sistema bancario emprendido al final de la década de los ochentas tuvo como objetivo regresar al sistema a donde debe estar: en el sector privado. Sin embargo la banca no regresó a manos mexicanas experimentadas en la administración bancaria, lo que junto a una tácita subordinación de los nuevos dueños a las políticas de quienes les dieron las concesiones, generó una acelerada descapitalización del sistema. Fue entonces imperativo buscar formas de recapitalizar al sistema. Esos flujos no los hubo en México, por lo que la consecuencia resultó obvia: los bancos mexicanos fueron capitalizados desde el extranjero. Es así como la banca en México se convirtió en un sistema poco competitivo, que además, es vulnerable a los vaivenes de los mercados globales y a la volatilidad de los mercados locales de los corporativos bancarios.

4 Medición a partir del crédito doméstico como porcentaje del PIB. World Bank, World Development Indicator Database, 2005.

5 Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2008

6 Población ocupada del sector terciario por servicios profesionales y financieros, prospección a partir del análisis de ScotiaInverlat Casa de Bolsa basado en datos de la ENOE 2005-2006, donde representaba el 3.68% de la población ocupada total para el último trimestre de 2008.

III. Barreras económicas para el desarrollo del sistema financiero

III.1. Sistema bancario privado

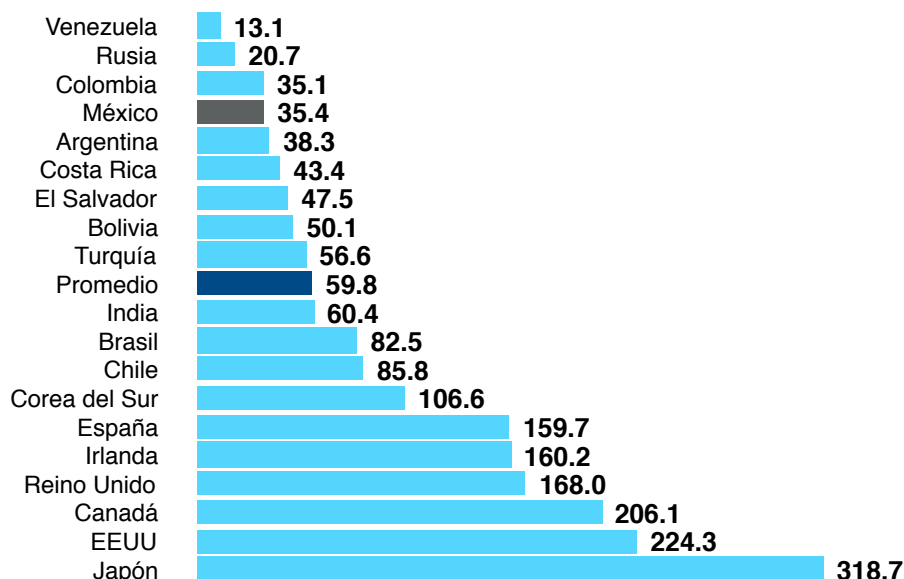
La vulnerabilidad del sistema financiero mexicano se expresa a razón de fallas estructurales que implican incapacidad y limitan su alcance. El problema de fondo se resume en la incapacidad del sistema financiero para diversificar su riesgo, fenómeno que es clave en una economía como la mexicana en función de la desigual distribución del ingreso. En México sólo el 73% de la población tiene acceso a servicios bancarios básicos⁷ como apertura de cuentas de ahorro y acceso a crédito al consumo, hipotecario o automotriz.

La consecuencia inmediata de la falta de alcance de los servicios financieros es que las instituciones que lo conforman carecen de capacidad de diversificación de riesgos; lo que claramente fija incentivos al apalancamiento del modelo de negocios sólo en la base de clientes cautivos, lo que concluye con el desabasto y encarecimiento de los servicios. La estructura de precios de los servicios financieros en México se comporta congruente con un modelo de búsqueda de rentas cuyo objetivo es maximizar el margen entre las tasas de interés activas (que se pagan a ahorradores e inversionistas) y las pasivas (que se cobran a deudores). En particular, los esquemas de ingresos de las instituciones financieras en nuestro país han desarrollado un modelo de negocios basado en dos tipos de ingresos:

1. **Tasas pasivas:** que se erigen como el componente central del negocio financiero, pues se basan en las estructuras de riesgo de mercado (riesgo país en algunas jergas), el riesgo de impago, y un margen de operación.
2. **Comisiones:** posicionadas como los ingresos que complementan el modelo de negocio y cuyo objetivo es compensar los costos operativos de las instituciones.

En resumen, se trata de un esquema de ingresos que por un lado responde al objetivo y modelo de negocio original del sistema financiero; es decir, se funda en la eficiencia del mercado. El segundo término, se trata de un esquema que incentiva la ineficiencia del sistema, pues las comisiones tienen como objetivo principal cubrir los costos de operación bancaria. En buena medida, el modelo de la banca en México vive en una realidad poco común: relativamente a países desarrollados el crédito doméstico representa una muy baja proporción del PIB (35.4% en 2005 vs. 224.7% en Estados Unidos), mientras que es un mercado altamente rentable (*figura 15*).

Figura 15. Crédito doméstico provisto por el sector bancario



⁷ Porcentaje de personas dentro de la población económicamente activa que tiene acceso a servicios financieros, CONDUSEF, diciembre 2008.

Esta organización ineficiente y poco asertiva del sistema financiero mexicano tiene su origen en algunos factores concretos:

1. **Competencia oligopolística:** en México hay un banco por aproximadamente cada 2.3 millones de habitantes, mientras que en Estados Unidos existe uno por cada 39 mil. Claramente existen incentivos a encarecer los precios del sistema (expresados en tasas y comisiones).
2. **Riesgo de captación de personas físicas (bancaización):** La incapacidad del sistema financiero de masificar sus servicios impide una adecuada diversificación del riesgo, lo que incide en la necesidad de cubrir las estructuras de costo-beneficio de las instituciones sólo por medio de la clientela cautiva.
3. **Riesgo de captación de personas morales (crédito empresarial y bursatilización):** Ante el limitado y caro acceso al crédito, las empresas han recurrido a la financiación por proveedores como medio de diversificación inter-temporal de riesgos. Este hueco no ha sido cubierto por el sistema financiero. Por una parte esto se debe a la baja penetración de los bancos en este segmento; pero también a la poca capacidad de empresas medianas de complementar su capital social por medio de la colocación de ofertas accionarias públicas; es decir, no hay profundidad del sistema bursátil.
4. **Riesgo de crédito (sensibilidad a impagos):** La estructura limitada de la cartera de clientes del sistema financiero, al ser correlacionada con la distribución del ingreso, genera que el costo de los servicios bancarios sea proporcionalmente mayor para aquellos segmentos de la población que representan un mayor riesgo de impago. El resultado es que el sistema financiero se vuelve más proclive a la insolvencia en el caso de que su mayor base de clientes es también la más riesgosa.

En resumen, el sistema financiero en México sufre de una incorrecta alineación de incentivos; lo que impide su expansión, incrementa el riesgo de mercado, y encarece los servicios bancarios. Es claro que el reto no es regular el esquema de precios en el sistema, sino potenciar la flexibilidad y la competencia en el sistema.

III.2. Banca de desarrollo

Otra consecuencia de la falta de profundidad de los sistemas bancario y bursátil en México se manifiesta en la necesidad de contar con una banca de desarrollo que promueva proyectos de inversión en sectores que no justifican el otorgamiento del financiamiento como un bien público. Es decir, la banca de desarrollo en México, si bien cuenta con programas para el impulso a pequeñas y medianas empresas, destina sólo el 20.4% de sus recursos a financiar empresas y personas físicas⁸. Como resultado, el papel fundamental de la banca de desarrollo (que es impulsar la creación y el crecimiento de empresas para coadyuvar a la generación de riqueza y creación de empleos) no se encuentra satisfecho, al menos no íntegramente.

El origen de esta inadecuada alineación de incentivos dentro de la banca de desarrollo obedece a factores de distribución de riesgo. Al igual que con la banca privada, la banca de desarrollo es altamente adversa al riesgo, por lo que tiende a dar preferencia a la cartera más segura en los procesos de otorgamiento de crédito y consultoría en desarrollo de negocios. Por lo tanto, visto desde la perspectiva de política pública, la banca de desarrollo no atiende a su responsabilidad de posicionarse como una alternativa más barata al crédito privado, al tiempo de concentrarse en los sectores de la economía donde se requieran flujos de capital y que por alguna razón no estén siendo cubiertos a cabalidad por mecanismos privados. La banca de desarrollo en México falla a su objetivo básico que tiene que ver no sólo con la generación de riqueza, sino con una mejor distribución de la misma.

8 Banco de México, mayo 2008.

IV. Propuestas para detonar el desarrollo del sistema financiero

El reto fundamental en el sistema financiero mexicano es de profundidad y alcance; es decir, el flujo de recursos de capital, ya sea vía crédito o acceso a mercados bursátiles, no es el adecuado para un país en vías de desarrollo como México. Esta astringencia de recursos obedece a una inadecuada alineación de los incentivos y del riesgo de mercado dentro del sistema; lo que lo encarece y limita su alcance.

De esta forma, se identifican algunas áreas de oportunidad que pueden ser susceptibles de ajustes de alto impacto, pero también de bajo costo. Se trata de acciones que tienen que ver más con un reordenamiento de incentivos, de manera que el riesgo de mercado disminuya y con ello se impulse una mayor penetración de capitales financieros hacia la economía real.

Tabla 12.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Impulsar la bancarización de segmentos medios-bajos	Medio (3.0)	Bajo (2.6)	3	No
Definir al encaje legal como medio de impulso al crédito empresarial	Alto (4.2)	Medio (3.4)	2	Información
Impulsar la bursatilización de empresas medianas	Alto (4.4)	Medio (3.0)	2	No
Fortalecer el programa de garantías en la banca de desarrollo	Alto (4.4)	Medio (3.2)	2	No
Mayores capacidades de gestión y de sanción a instancias supervisoras y reguladoras	Alto (4.2)	Bajo (2.2)	1	Sí

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Impulsar la bancarización de segmentos medios-bajos

Actualmente el sistema financiero da servicio al 73% de la población de México⁹; si se considera que los deciles de ingreso I y II pudieran no ser relevantes para la banca privada (si bien son segmentos que se cubren vía micro-financieras), entonces la pérdida de alcance del sistema bancario equivale a 21.5 millones de personas¹⁰. Ahora bien, dado que alrededor del 29% de esta población habita en regiones de difícil acceso o carece de conexiones para comunicación e intercambio de datos remotos¹¹; entonces la oportunidad de cobertura de la banca debería estar en el orden de 88% (73% alcance actual más oportunidad de 15%). Tomar ventaja de esta oportunidad permitiría mejorar el nivel de capitalización del sistema, al tiempo que mitigaría el riesgo de crédito entre la actual clientela del sistema.

Para ello, se sugiere posicionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para que, además de sus funciones de supervisión, incorpore responsabilidades de impulsar el crecimiento y mayor competitividad del sector bancario nacional. Algunas medidas que la CNBV puede promover para impulsar la captación de esta cartera pueden ser:

9 Porcentaje de personas dentro de la población económicamente activa que tiene acceso a servicios financieros, CONDUSEF, diciembre 2008.

10 Estudio sobre desigualdad CIDAC. Los deciles I y II representan el 5.9% del ingreso corriente nacional y se tomó la población total de México según estimaciones de la CONAPO para 2009, de 107,550,697 personas.

11 Aproximación de acuerdo la población en localidades con menos de 5,000 habitantes, Índices de Marginación, CONAPO, 2005.

- Implementar un programa de desarrollo de bancos de bajo costo especializados en el segmento de ingreso medio-bajo.
- Promover la integración de programas de crédito al consumo de bienes duraderos a plazos más amplios, con amortizaciones frecuentes y tasas de interés menores a la oferta comercial actual en el segmento.
- Dirigir, en la medida de lo posible, las transferencias de programas sociales vía depósitos bancarios (principalmente en zonas urbanas).

De igual forma, es importante que se pongan las bases que permitan potenciar segmentos de mercado que, aunque ya cautivos, no se encuentran formalmente desarrollados. Por ejemplo:

- Crédito bancario para financiamiento de estudios profesionales.
- Crédito bancario para la compra de bienes duraderos (i.e. muebles y menaje de casa)
- Ampliar la cobertura y abaratar los esquemas de arrendamiento puro para personas físicas.

Una medida adicional puede ser la eliminación del Impuesto para Depósitos en Efectivo dado que si bien asegura cierto nivel de recaudación desde el mercado informal, también representa un claro incentivo a que las transacciones financieras se realicen fuera del sistema bancario.

IV.2. Definir al encaje legal como medio de impulso al crédito empresarial

Luego de mucho tiempo en que el crédito empresarial ha estado limitado desde el sistema bancario, los empresarios han optado por eliminar esta posibilidad de su portafolio de ingresos. Por lo tanto, muchos empresarios han optado por el financiamiento vía proveedores como herramienta de soporte para impulsar el flujo de efectivo. Es claro que esta medida no es óptima para la gestión de una empresa, ya que se traduce en un desincentivo a la inversión.

Por su parte los bancos, dada la reducción del negocio de crédito empresarial, no cuentan con incentivos a hacer de éste un segmento más competitivo. Como resultado, la reducida demanda por estos servicios implica que los pocos empresarios que aún utilizan al sistema bancario como medio de aseguramiento de flujo de corto y mediano plazo sean cada vez menos y que enfrenten costos del dinero cada vez más altos.

Es por ello que resulta imperativo restaurar en el flujo de capitales de las empresas la opción del crédito bancario, y apuntarlo como una fuente real de financiamiento. Como dato, mientras que en países desarrollados como Gran Bretaña el financiamiento bancario a las empresas representa el 99.9%, en México este rubro sólo cuenta por el 58.7%¹².

Para reactivar el crédito empresarial, y considerando que ésta reactivación debe darse desde la trinchera del sistema bancario, se sugiere instaurar al encaje legal como una herramienta de política pública para el impulso a este segmento de crédito. La operación del proceso se sugiere como sigue:

1. Fijar un porcentaje mínimo dentro de la cartera de crédito de los bancos para el crédito empresarial.
2. En caso de que la institución financiera falle en alcanzar ese porcentaje mínimo, la diferencia será instituida como encaje legal desde el Banco Central.

Aunque esta política no es totalmente congruente con una filosofía de libre mercado, sí impone un incentivo a que los bancos reactiven esta línea de negocio que hoy en México ya no es relevante. Asimismo, se sugiere que esta sea una política transitoria, y que se elimine una vez que el mercado de crédito empresarial haya alcanzado niveles de penetración competitivos a nivel internacional.

¹² Porcentaje del crédito extendido a las empresas del sector privado, Fraser Institute, Economic Freedom of the World, 2007.

IV.3. Impulsar la bursatilización de empresas medianas

Una segunda forma de financiamiento empresarial que ha perdido profundidad en México es la capacidad de las empresas de bursatilizar su capital accionario. Como ejemplo, hoy día cotizan 130 empresas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV)¹³; si se toma en cuenta que hace 30 años cotizaban 32¹⁴, que aún existe sólo un mercado bursátil en el país, y que en ese periodo el mercado ha incrementado su valor en 1690%¹⁵; entonces no resulta difícil identificar una oportunidad perdida en la Bolsa como mecanismo de generación de flujos de capital.

Este fenómeno tiene su origen en el hecho de que para cotizar en Bolsa es necesario que se cumpla con una serie de requisitos, mismos que implican un mayor nivel de institucionalización al interior de las empresas. Entre estos requisitos se encuentran algunos como niveles mínimos de capitalización, y la necesidad de ajustarse a lineamientos de gobierno corporativo; es decir, para cotizar en Bolsa la empresa debe asegurar su sustentabilidad inter-temporal.

Por qué entonces los empresarios no tienen incentivos para registrarse en el mercado bursátil. Considere que, de acuerdo con datos del Banco Mundial¹⁶, en México la carga fiscal representa poco más del 50% de las utilidades anuales de las empresas; y compárelo con el tabulador más alto de Impuesto Sobre la Renta, 32%. Queda claro que el empresario tiene un incentivo a orientar sus dividendos vía nómina. En otras palabras, resulta racional para el empresario mantener a su negocio bajo una estrategia de supervivencia, y no necesariamente en una de crecimiento. De igual forma, resulta contablemente eficiente financiar a la empresa por medio de pasivos en cuentas por pagar, que hacerlo por medio de aportaciones a capital.

No se trata de que en México los empresarios no estén interesados en participar en el sistema bursátil, se trata de que hacerlo no resulta económicamente racional para empresas medianas.

Para resolverlo se sugiere lo siguiente:

- Impulsar la cultura de bursatilización de capital entre los empresarios.
- Promover la apertura de bolsas regionales en las principales ciudades del país.
- Otorgar incentivos fiscales a las empresas medianas que coticen en bolsa por medio de la deducibilidad a las aportaciones a capital captadas por vía bursátil.

IV.4. Fortalecer el programa de garantías en la banca de desarrollo

La banca de desarrollo en México necesita convertirse en un detonante real de la inversión y creación de nuevas empresas. Es en este contexto que el Gobierno Federal vía las instituciones de banca de desarrollo canaliza recursos hacia la iniciativa privada; objetivo para el que cuenta con un sinfín de programas, entre ellos los programas de garantía.

Sin embargo, como se mencionó líneas arriba, los recursos de la banca de desarrollo no necesariamente llegan a los sectores con mayor potencial de crecimiento o que enfrentan una mayor astringencia de crédito. Para enfrentar este reto se sugiere fortalecer los programas de garantías vigentes de manera que se provean incentivos que impulsen a la banca privada a tomar el rol que le corresponde en este sector, y para que permita a la banca de desarrollo tomar la responsabilidad social que le compete. Resulta fundamental que la banca de desarrollo en México fomente el mercado de crédito empresarial.

13 Listado de empresas emisoras, BMV, 2009.

14 UDLA, tesis profesional, Eleazar Reyes López, Candy Eunice Soto Mendiola, 2006.

15 Cambio porcentual desde el 8 de noviembre de 1991 hasta el 14 de mayo de 2009.

16 Doing Business 2009.

IV.5. Mayores capacidades de gestión y de sanción a instancias supervisoras y reguladoras

Finalmente, será fundamental atacar el problema de raíz del sector financiero mexicano: la falta de competencia. Como se comentó antes, el origen del riesgo extra-normal para el otorgamiento de crédito en México que concluye en el encarecimiento de los servicios financieros, reside en la poca capacidad que tiene el sistema de diversificarse. Para ello se ha sugerido ampliar la base de clientes, impulsar el crédito empresarial, e inclusive promover el crecimiento del mercado bursátil. Sin embargo, ninguna de estas medidas tendrá el efecto deseado si no se cuenta con un sistema financiero donde impere la competencia económica, de forma que el sector sea competitivo tanto local como globalmente, y que por lo tanto rete al sistema financiero mexicano a ser aún más productivo.

No es condición necesaria y suficiente que capitales mexicanos recompren los bancos actuales, porque eso sólo cambiaría de manos un sector oligopolizado. Es condición necesaria y suficiente abrir e impulsar la creación de instituciones nuevas; al tiempo que se limiten las prácticas de colusión.

Para ello es necesario dotar a las autoridades supervisoras y reguladoras del sector con los instrumentos de política necesarios para que alineen los incentivos dentro del sector y con ello promover la apertura de nuevas a una mayor competencia, que incluya capital doméstico, y que esté dirigida a servicios de tipo banca múltiple. Sólo así se logrará reducir el riesgo de mercado, así como el costo y alcance del crédito.

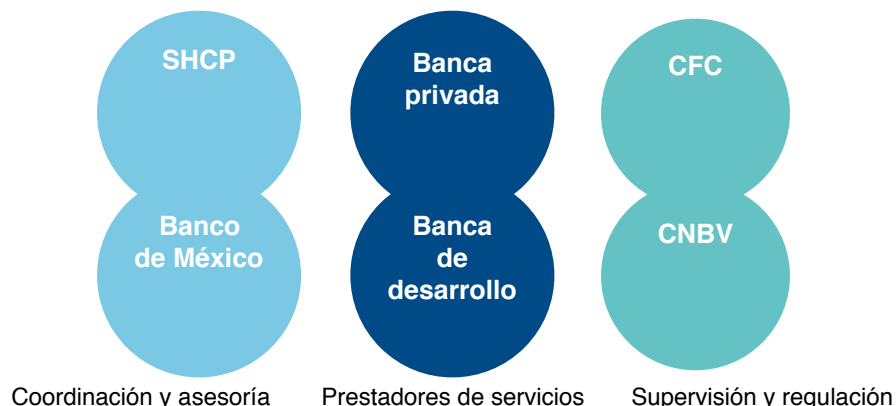
En resumen, se sugiere que las instancias supervisoras (CNBV) y reguladoras (CFC) cuenten con:

- Mayor capacidad para sancionar actividades contrarias a la competencia, en este sentido es indispensable la independencia de gestión.
- Permitir a la banca de desarrollo ser un competidor más preponderante en el sector financiero, fijando como sus organismos supervisores a los mismos de la banca comercial. Inclusive impulsando que sus funcionarios cuenten con una carrera financiera, más que política.
- Fijar un objetivo claro en tiempo y alcance para hacer del sistema financiero mexicano competitivo a nivel global cuya gestión esté basada en las mejores prácticas internacionales. Este plan correría a cargo de la CNBV y la CFC con soporte de la SHCP y Banco de México.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso al sector financiero

La organización del sistema financiero en México es compleja (*figura 16*) en el sentido de que en este sector confluyen gran cantidad de actores e instituciones cuyos incentivos no necesariamente se encuentran alineados. De esta forma, el papel de las instancias gubernamentales que detentan las responsabilidades de supervisión, regulación y soporte para el sistema financiero es fundamental para el desarrollo del país.

Figura 16. Participantes en el sistema financiero



V.1. Supervisión – CNBV

Probablemente el mayor reto de la CNBV esté en reconsiderar su rol dentro del sistema financiero mexicano. Hoy día toma funciones estrictamente de supervisión, para lo cual representa un aparato burocrático particularmente extenso, y otorga menos prioridad a sus funciones como promotor del desarrollo del sector que le confiere la ley. En este sentido el desempeño de la CNBV se evalúa como “regular / indiferente”.

Para mejorar su desempeño, la CNBV deberá convertirse en el estandarte del Gobierno Federal por medio de cual éste manifieste su apoyo al sector, y también promueva la mayor competencia dentro del mismo. Coloquialmente la CNBV tiene que asumir su responsabilidad de “abrirle cancha” a más jugadores en el sector financiero. Para ello, junto con la CFC, la CNBV necesita promover una mejor regulación (donde “mejor regulación” es una que alinee correctamente los incentivos, disminuya el riesgo de mercado, impulse la reducción de precios y coadyuve para la creación de nuevos productos financieros que permitan dar acceso a toda la población a los servicios financieros).

V.2. Regulación – CFC

El desempeño de la CFC es calificado como “bueno” en función de que si bien carece de los instrumentos legales apropiados para sancionar prácticas anti-competitivas, sí ha buscado constantemente formas de concientizar tanto a la opinión pública como a otros poderes sobre la preponderancia del tema. Sin embargo, también se considera que esta pro-actividad debe trascender a los espacios gubernamentales y académicos y con ello hacer del tema de la competencia un pilar entre los temas del debate nacional.

V.3. Asesoría – Banco de México

Por su parte el Banco de México en su papel asesor para impulsar el desarrollo del sistema financiero recibe una calificación de “excelente”, en función de que adecuada y oportunamente ha señalado que la problemática de origen en el sector no reside en la fijación de precios o la calidad de los servicios, sino en la falta de competencia. De esta manera se perciben como lamentables los dictámenes que pretenden otorgarle la responsabilidad adicional de regulador de precios para el sector, en el sentido de que esta política atenta directamente contra el interés último de los consumidores, tanto en su papel de ahorradores como de sujetos de crédito.

V.4. Coordinador – SHCP

El rol de la SHCP dentro del sistema financiero es el de coordinador general, y en este rubro su desempeño es calificado como “pobre”. Esta calificación tiene que ver con dos elementos: (i) con la responsabilidad que tiene la SHCP de asegurar el acceso de todos los mexicanos a un sistema de pagos eficiente, donde la evaluación es negativa; y (ii) con la obligación conferida por ley de hacer valer el estado de derecho en el sector financiero, donde la evaluación es igualmente negativa. La principal crítica a Hacienda reside en la percepción de que privilegia el acuerdo por sobre el cumplimiento cabal de los ordenamientos legales.

VI. Panorama político

La expectativa de viabilidad política de las acciones propuestas para el sector financiero es positiva, de esta forma la posibilidad de lograr los consensos necesarios para la promoción de mayor competitividad es favorable. Como retos, sin embargo, se pueden identificar en lo general que algunos sectores bancarios, principalmente aquellos que se benefician de la falta de competencia en el sector, estarían en contra del impulso a la apertura de nuevas instituciones de crédito a razón de que ello incentivaría los márgenes de operación actuales a la baja (expresados tanto en ingresos por tasas o comisiones, como por egresos en términos de gastos de atención y servicio a clientes).

De resaltar también es el hecho de que algunos partidos políticos podrían estar en contra de acciones que privilegien el acceso de las empresas a capitales vía mercados de renta variable; tal es el caso de que se estima estarían en contra de la promoción de la bursatilización como un mecanismo alternativo para el financiamiento empresarial.

Por su parte, se presume que las organizaciones populares en torno al sector financiero estarían en contra de acciones orientadas a la bancarización de los sectores menos favorecidos de la población bajo el argumento (discutible) de una posible reducción en el ingreso disponible de esas familias; lo que tendría un impacto relativo importante en su capacidad de compra.

Tabla 13.

	Importancia relativa	Posición
PRD	Media (3.0)	En contra
Org. Populares	Alta (4.0)	En contra
Empresarios	Media (3.0)	Dividida
PRI	Alta (4.0)	A favor
Otros partidos	Baja (2.0)	A favor
Org. Internacionales	Alta (4.0)	A favor
Diputados	Media (3.0)	A favor
Senadores	Alta (4.0)	A favor
Poder Judicial	Media (3.0)	A favor
Poder Ejecutivo	Muy Alta (5.0)	A favor

SECTOR TELECOMUNICACIONES

I. Conceptos clave:

- Interconexión y convergencia de redes
- Asignación y uso del espectro radioeléctrico
- Consolidación de áreas de servicio local (ASL)
- Límites a Inversión Extranjera Directa (IED)
- Inversión en infraestructura
- Captura regulatoria

Propuestas / programas:

1. Limitar el alcance de los litigios administrativos y penales, a través de la Ley de Amparo, contra regulaciones emitidas por la SCT y Cofetel
2. Agilizar concesiones de espectro radioeléctrico
3. Liberar topes a inversión extranjera directa en sector
4. Utilizar fibra oscura de la CFE como segunda red para telecomunicaciones
5. Escisión de las funciones SCT-Cofetel

II. Factores relevantes en el desarrollo de las telecomunicaciones en México

El sector de telecomunicaciones es fundamental para el desarrollo de México a largo plazo, contribuyendo significativamente a la competitividad de las empresas. En general, las telecomunicaciones tienen impacto en: Crecimiento económico, Empleo, Productividad, Competitividad, Reducción de la marginación social y el combate a la pobreza. Permiten reducir costos de transacción, aumentan el impacto económico del capital humano, impulsan la creación de nuevos empleos, aumentan los niveles de inversión –y por ende de capital– al país, y son fuente de innovación.

Sin embargo, existen rezagos importantes en acceso, la industria se encuentra aún altamente concentrada y las tarifas que pagamos son considerablemente más altas que en otros países de la OCDE. Por ejemplo, para usuarios menos intensivos de telefonía celular, si bien en México no incurren en costos fijos mensuales –porque la mayoría de los consumidores de este sector de telefonía móvil consume bajo el servicio de pre-pago– sí registran los costos más altos de uso, pagando en promedio \$253 dólares (PPP) al mes versus \$104 (PPP) para el promedio de la OCDE.

Por un lado, el rezago del sector se debe a un problema de regulación. Por el otro, los problemas responden a una inversión insuficiente para modernizar la infraestructura de telecomunicaciones en el país.

Si bien es cierto que el sector de telecomunicaciones se ha modernizado ampliamente en los últimos años –ha aumentado la cobertura de telefonía fija y celular, existe una mayor oferta de servicios, se han registrado avances en la construcción de infraestructura, y ha convertido a la industria en una de las más dinámicas del país– aún quedan muchos rezagos por resolver. El desarrollo potencial del sector para que las tecnologías de la información sean utilizadas como motor de crecimiento y competitividad de las empresas del país no ha sido satisfactorio.

En términos de regulación, no se ha logrado promover un enfoque de bienestar para el consumidor, donde la cobertura, las tarifas, la conectividad, la convergencia de las redes y la renovación de la infraestructura, sean la base del desarrollo del sector. En cambio, la regulación no ha logrado desconcentrar el sector para promover mejores tarifas y mayor cobertura y ha fallado en crear suficientes condiciones para que la competencia del sector sea la que produzca resultados favorables a los usuarios. Así, tanto la penetración como los ahorros que pueden promover competitividad quedan ausentes, mientras unas pocas empresas (en algunos casos una sola) obtienen todos los beneficios.

La convergencia tecnológica en este sector ofrece oportunidades de competencia y crecimiento de la industria con la entrada de nuevos operadores de red. Las nuevas tecnologías no permiten una desregulación completa. No todos los segmentos de la industria son competitivos, es por eso que la regulación debe incluir la obligación de interconexión. Sin embargo sí es posible desregular algunos segmentos como las licencias únicas o concesiones. Podrían perderse las oportunidades si no fortalecemos las instituciones reguladoras y con ello el proceso de diseño e implementación de políticas.

La interconexión es una pieza fundamental para el desarrollo de una sana competencia en el sector y, en tanto que los procesos de interconexión sean ineficientes, lentos y costosos, los incentivos a la entrada de nuevas empresas serán bajos. Por otra parte, la instrumentación de un marco regulatorio que fomente la convergencia de redes es indispensable para aprovechar las economías de alcance que harán posible el establecimiento de niveles tarifarios más competitivos. Finalmente, la competencia en el sector ha estado restringida por la presencia de restricciones legales que limitan, por ejemplo, la inversión extranjera en montos mayores al 49% en áreas como la telefonía fija.

Todas estas trabas regulatorias le restan certidumbre jurídica al régimen de inversión en el sector. Debido a una regulación inadecuada ésta se mantiene en niveles poco atractivos. La regulación debe servir para crear certeza jurídica y así crear incentivos para atraer mayores inversiones. En algunas áreas, como el despliegue de infraestructura de banda ancha, México se encuentra a la zaga en materia de montos de inversión. Es probable que la subóptima calidad del servicio en la telefonía móvil también pueda ser un reflejo de niveles de inversión no óptimos.

En este sentido, la liberalización de la inversión extranjera directa (IED) en el sector juega un papel muy importante, ya que los operadores dominantes no tienen incentivos para invertir montos importantes en el contexto de un mercado cerrado. Así, la IED puede servir para desencadenar un proceso de competencia que presione a los operadores dominantes a invertir más. La realidad es que el sector de telecomunicaciones es un sector intensivo en inversión, pero mientras no estén claras las reglas del juego no se detonará esta industria a su potencial.

Las áreas principales en las que se debe trabajar:

- Portabilidad (aprobada, pero hay que hacer seguimiento)
- Interconexión de redes
- Convergencia de redes
- Asignación y uso del espectro radioeléctrico
- Consolidación de áreas de servicio local (ASL)
- Concesiones
- Límites a IED
- Infraestructura (fibra oscura de la CFE como alternativa a Telmex)

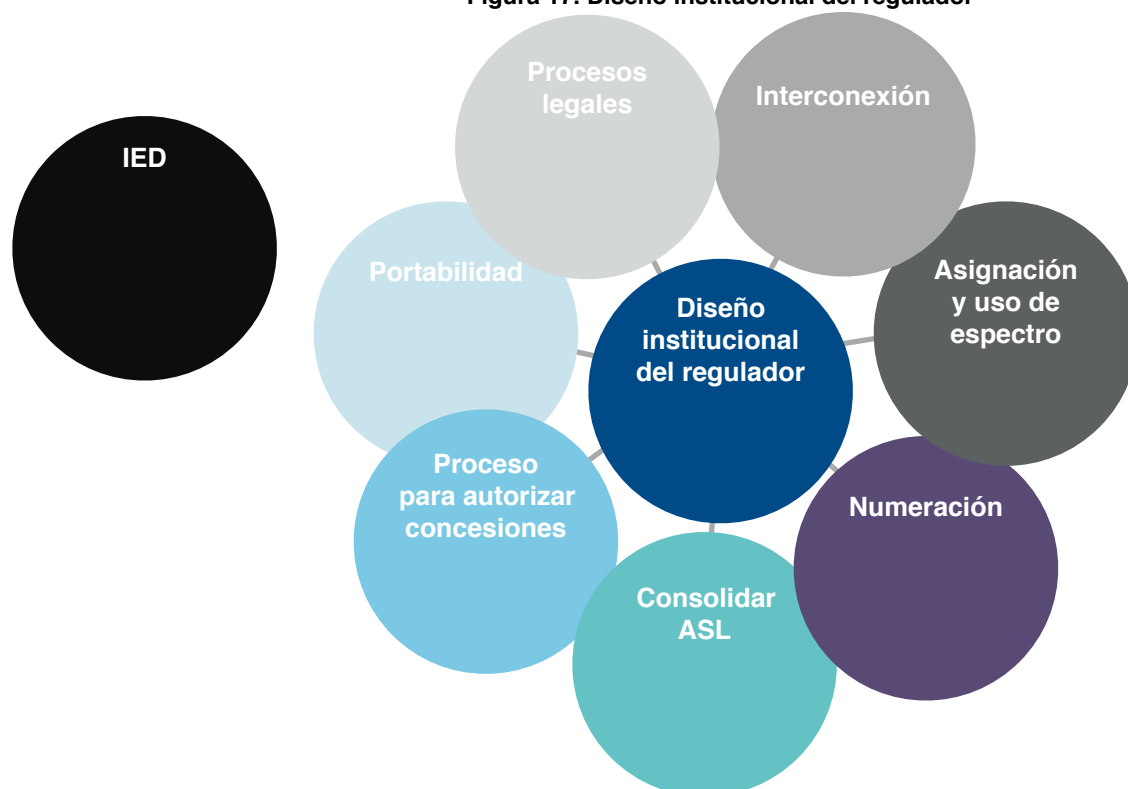
III. Barreras económicas para el desarrollo de las telecomunicaciones

Las barreras económicas que experimentan las empresas del sector son producto de una regulación asimétrica así como de un diseño deficiente y burocrático de los reguladores.

Telmex tiene todas las ventajas al ser dueño de la red de telefonía fija. Así, para poder acceder a esta red, cada empresa debe lograr negociar con Telmex un precio de renta, que dado el poder de mercado que ya disfruta esta empresa, será alto y buscará extraer rentas monopólicas para cerrar el acceso. La red fue otorgada a Telmex al privatizar la industria con la condición de que esta misma empresa realizara cuantiosas inversiones para actualizarla y mantenerla. Sin embargo, con el paso del tiempo las inversiones se han rezagado pero los precios al consumidor han continuado en precios altos. Enfrentamos un problema de tarifas muy altas que podrían ser resueltas por la competencia, si el regulador fuera efectivo en lograr que Telmex ofreciera conexión a sus redes a tarifas razonables. Más allá de las tarifas, el proceso de interconexión ha sido ineficiente y no ha permitido aprovechar economías de alcance por parte de empresas competidoras. Como corolario, dado que el régimen de interconexión no ha sido administrado de forma adecuada, también ha habido una ausencia de regulación que promueva efectivamente la convergencia de redes para que los consumidores puedan disfrutar de más servicios con mayor calidad y a menores precios.

La estructura institucional ineficiente y burocrática llevó a retrasos de muchos años en concesiones, penetración de banda ancha, definición de régimen de interconexión, etc. Además la doble ventanilla que representan la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) atrasa aún más las decisiones clave del sector toda vez que no previene el “estira y afloja” entre las dos autoridades. La falta de independencia de la Cofetel en sus decisiones implica una captura regulatoria. Por lo que aún existen áreas bajo la influencia del regulador que representan barreras a la entrada al mercado (figura 17).

Figura 17. Diseño institucional del regulador



En resumen, existen tres principales barreras que limitan el crecimiento de la industria de las telecomunicaciones en el país:

1. **Rezagos regulatorios:** El rezago en materia de regulación en el sector implica riesgos para el desarrollo del país. Por ejemplo, el tratamiento asimétrico de operadores puede distorsionar la evolución de un patrón de difusión tecnológica eficiente. Además, la falta de visión para el sector limita la capacidad para generar penetración y uso de diferentes tecnologías de información de nueva generación, frenando así efectivamente el dinamismo del sector.
2. **Reglas del juego inadecuadas:** Las reglas del sector no están hechas para promover los factores principales, y terminan por crear incentivos que provocan parálisis y atan de manos al gobierno en sus propias camisas de fuerza. Los trámites son lentos y el margen de las autoridades es poco, lo que resulta en una ineficiencia en la operatividad administrativa. Esto, aunado a una mala aplicación de la Ley de Amparo Administrativa que constantemente ha servido a las empresas del sector para frenar cambios según les convenga.
3. **Ineficiencia administrativa:** El mayor riesgo de continuar con la ineficiencia administrativa y con las restricciones al régimen de inversión extranjera en el sector se traduce en bajos niveles de innovación, inversión en contenidos y capital humano, y altos niveles tarifarios debido a la dinámica de estructuras de mercado poco competitivas. De seguir así continuaremos con un sector de menor calidad y que falla en su potencial de contribuir al desarrollo del país.

Es importante resaltar que en la industria de las telecomunicaciones no siempre mayor competencia implica un mayor desarrollo del sector. Por ejemplo, la parte del Plan Fundamental de Interconexión que promueve la desagregación de la red de telefonía fija podría tener efectos nocivos sobre el ritmo y actualización de infraestructura de redes. Así, tal vez lo importante sería aclarar las reglas bajo las cuales el dueño de la red debe permitir acceso a ella para otros operadores. O bien, asegurar que la empresa dueña de la red no pueda beneficiarse de ella para proveer otros servicios también. De esta manera se podría crear competencia en el mercado de telecomunicaciones sin limitar los incentivos a la inversión en la red que hace posible que toda la industria exista y se desarrolle.

IV. Propuestas para detonar el desarrollo de las telecomunicaciones

El problema del sector telecomunicaciones en México es un problema de regulación. El sector es en realidad uno de los más relevantes y con mayor potencial para el desarrollo del país. Sin embargo, su potencial se ve truncado por la falta de agilidad en las instituciones que rigen al sector, que no han logrado crear los incentivos correctos para que exista competencia en beneficio de los consumidores. La mayoría de los expertos coinciden en que, aunque hay espacio para mejora de las reglas que rigen al sector telecomunicaciones, en realidad lo más efectivo sería aplicar las reglas que ya existen. Preocupa el rezago causado por la lentitud de los trámites, los indicios de captura regulatoria y los juicios de amparo impuestos por empresas para no permitir la competencia.

Tabla 14.

Propuesta / Programa	Impacto económico ^{1/}	Dificultad de implementación ^{1/}	Cuadrante ^{2/}	Necesita apoyo del Congreso
Limitar el alcance de los litigios administrativos y penales, a través de la Ley de Amparo, contra regulaciones emitidas por la SCT y Cofetel	Alto (4.6)	Medio (3.6)	2	Sí
Agilizar concesiones de espectro radioeléctrico	Alto (4.4)	Bajo (2.6)	1	Sí
Liberar topes a inversión extranjera directa en sector	Alto (4.6)	Medio (3.8)	2	Sí
Utilizar fibra oscura de la CFE como segunda red para telecomunicaciones	Alto (4.6)	Muy Bajo (1.6)	1	No
Escisión de las funciones SCT-Cofetel	Alto (4.0)	Medio (3.0)	2	Sí

1/ Escala 1 a 5 (1 a 1.9 Muy Bajo, 2 a 2.9 Bajo, 3 a 3.9 Medio, 4 a 4.9 Alto, 5 Muy Alto)

2/ Cuadrante: 1 Prioridad Alta, 2 Prioridad Media, 3 Prioridad Baja, 4 No prioritario

IV.1. Limitar el alcance de los litigios administrativos y penales, a través de la Ley de Amparo, contra regulaciones emitidas por la SCT y Cofetel

La única forma de lograr esto es a través de una reforma a la Ley de Amparo que contemple criterios muy específicos para admitir estas demandas. Así, para aceptar una demanda de amparo en contra de una regulación, la empresa en cuestión debería tener que presentar razones de eficiencia económica y mayor bienestar a la sociedad antes de que logre parar los procesos regulatorios que la expondrían a mayor competencia. Además, una reforma a la Ley de Amparo debe incluir el principio de precedencia, bajo el cual cuando se resuelva una amparo la resolución del mismo cree jurisprudencia.

Amparos impuestos por las empresas han terminado por rezagar varias de las decisiones que harían del sector telecomunicaciones un sector con mayor competencia y más competitivo. Por ejemplo, frenaron los primeros acuerdos de interconexión en telefonía, así como las concesiones de televisión por cable y las licitaciones de frecuencias del espectro radioeléctrico. Esta propuesta tendría que pasar por una reforma legislativa.

IV.2. Agilizar concesiones de espectro radioeléctrico

- **Sustituir concesiones por permisos para operadores pequeños en el espectro radioeléctrico**

Para facilitar y agilizar el proceso de obtención de espectro radioeléctrico –que permite la prestación de servicios de telefonía celular y banda ancha– y fomentar la competencia, (hay muchos requisitos para poder tener una concesión) la SCT puede otorgar permisos para operadores pequeños que sólo operen en localidades limitadas. De esta manera, sólo los grandes que licitan concesiones de espectro amplias tendrían que cumplir con todos los requisitos regulatorios y se fomentaría la competencia a nivel local al flexibilizar los requisitos para operadores de corto alcance.

- **Eliminar topes de espectro y espectro reservado**

Con los nuevos servicios de telecomunicaciones, transmisión de voz, datos, video, los concesionarios cada vez requieren más ancho de banda y para ello se necesita eliminar los "topes" existentes en las licitaciones, porque se había establecido un máximo de 65 megahertz, pero estas capacidades ya no son útiles para operar de manera eficiente y competitiva, no tanto por el número de operadores, sino por la necesidad de contar con servicios de calidad.

- **Permitir que cada operador destine el espectro adquirido para el uso que desee, en lugar de limitar la concesión a una actividad específica**

Esto daría mayor flexibilidad a los operadores y por lo tanto crearía mayores niveles de competencia, ya que las empresas licitarían un espacio del espectro radioeléctrico –cumpliendo con todos los requisitos necesarios– para utilizarlos según mejor determine la demanda en el lugar donde provean el servicio. Es decir, podrían ajustar sus servicios –telefonía celular y banda ancha– a las necesidades del mercado en lugar de a una regulación que no alcanza a captar los cambios del mercado rápidamente.

Esta serie de acciones y propuestas tendrían que pasar por una reforma legislativa.

IV.3. Liberar topes a inversión extranjera directa en sector

Los montos de inversión en el sector de telecomunicaciones ha disminuido desde hace 5-6 años en casi la mitad. En algunas áreas, como el despliegue de infraestructura de banda ancha, México se encuentra a la zaga en materia de inversión. Es probable que la mala calidad del servicio en la telefonía móvil también pueda ser un reflejo de niveles de inversión no óptimos.

En estricto sentido, el origen de la inversión es indiferente, en tanto que ésta fluya en los montos adecuados. Sin embargo, es probable que los operadores dominantes no tengan incentivos para invertir montos importantes en el contexto de un mercado cerrado, por lo que la inversión extranjera directa (IED) juega un papel fundamental no sólo para complementar la inversión nacional, sino también para desencadenar un proceso de competencia que presione a los operadores dominantes a invertir más. Las principales acciones serían dos:

- Eliminar las restricciones a la participación extranjera en todos los segmentos no competitivos del sector telecomunicaciones.
- Evaluar la utilidad de conservar un régimen de inversión neutra, ya que éste puede distorsionar los incentivos que promueven la inversión extranjera en territorio nacional.

Bajo una regulación adecuada, la liberalización de la IED en el sector permitiría aprovechar los recursos con los que ya cuenta el país para potencializar el crecimiento del sector. Con una propuesta legislativa bien articulada, podría liberalizarse la inversión bajo ciertos requisitos de reciprocidad y cobertura. Esta propuesta requiere de una reforma legislativa.

IV.4. Utilizar fibra oscura de la CFE como segunda red para telecomunicaciones

La red de la CFE tiene una longitud de 24 mil kilómetros, 60 por ciento de ésta la integran 36 fibras y únicamente ocho de ellas son utilizadas por la propia paraestatal para demanda interna del sistema eléctrico nacional. De las 28 restantes, sólo en cuatro ofrece servicios de transporte a los operadores de telecomunicaciones, sirviendo así como carrier de carriers desde el año pasado. Sin embargo, existen 24 fibras libres, las cuales son conocidas como oscuras, por su nula utilización, que son precisamente las que los operadores demandan que la CFE rente para que ellos puedan utilizarla y hacer un uso más eficiente de las mismas. Esto, además de obligar a Telmex a desagregar su red de acceso local. Esta propuesta no necesita de una reforma legislativa. Sin embargo, si requiere de agilidad por parte de SCT y capacidad de negociación con CFE.

IV.5. Escisión de las funciones SCT-Cofetel

La falta de cooperación, vinculación y planeación entre la SCT y la Cofetel se debe primordialmente a la doble ventanilla que se crea para el sector toda vez que las decisiones de una u otra organización se traslapan en temas cruciales de regulación. Expertos del sector afirman que esta doble ventanilla causa incertidumbre jurídica para las empresas del sector. Argumentan que la convivencia con dos agencias causa confusión, alenta y entorpece la regulación. Citan, además, que los mejores modelos de regulación efectiva en el sector telecomunicaciones dejan en manos de una sola agencia las responsabilidades de planeación y regulación, ya sea una subsecretaría, una secretaria o un regulador independiente. Este cambio tendría que pasar por una reforma legislativa.

V. Desempeño de las autoridades en el impulso a las telecomunicaciones

En telecomunicaciones la reputación del regulador es muy deficiente. La designación de comisionados de Cofetel a fines 2001 mereció una amplia nota en The Wall Street Journal, cuyo tema era la captura del regulador por la industria. En los años subsecuentes Pyramid Research, una prestigiosa consultora internacional, se ha cansado de calificar a la baja al regulador mexicano. En su último reporte sobre las telecomunicaciones en México, nuestro regulador apareció ya sin calificación numérica, con la mera mención de que es el talón de Aquiles del sector en nuestro país. No es extraño que, no obstante los profundos cambios tecnológicos e industriales, el panorama empresarial de las telecomunicaciones mexicanas siga teniendo un par de estrellas y varios niños problema.

La mayor preocupación de los expertos radica en la doble ventanilla que se ha creado con la existencia de roles no claros para la SCT y la Cofetel. La recomendación es dejar todo en manos de Cofetel, quien a pesar de ser altamente criticado, es reconocidamente más independiente y contiene personal más técnicamente capacitado que la Secretaría. Nunca ha quedado claro cuáles son las facultades de cada entidad, y el pleito eterno entre ambas entidades simplemente resulta en ineficiencias administrativas que lo único que logran es retrasar el desarrollo del sector y frenar la inversión.

VI. Panorama político

Los incentivos económicos y políticos del sector no se encuentran alineados para el beneficio del país por la colusión tácita entre los actores políticos y los agentes económicos. No existe planeación a largo plazo y los mecanismos de atracción de inversión extranjera no han funcionado para darle un impulso al sector. Dada la regulación inicial del sector, que otorgaba a Telmex la propiedad de la red de telefonía fija, este actor dominante tiene mucha influencia política para promover el mantenimiento del *statu quo*, como en efecto ha ocurrido en materia de interconexión, concesión de áreas de servicio local y provisión de servicios como Internet.

Sin embargo, los incentivos de los actores políticos podrían estar a favor de una mayor competencia en el sector, toda vez que sus resultados podrían venderse como logros de sus políticas públicas. Las empresas no dominantes en el mercado podrían, en principio, apoyar estas propuestas de mayor competencia. No obstante, los intereses del agente dominante en el mercado giran en un sentido opuesto y buscarán la mejor forma de mantener el status quo regulatorio.

Tabla 15.

	Importancia relativa	Posición
Senadores	Muy Baja (1.5)	Dividida
PRI	Baja (2.5)	A favor
PRD	Baja (2.3)	A favor
Otros partidos	Muy Baja (1.5)	A favor
Empresarios	Alta (4.0)	A favor
Org. Internacionales	Muy Baja (1.7)	A favor
Poder Judicial	Alta (4.0)	A favor
Poder Ejecutivo	Muy Alta (5.0)	A favor
Org. Populares	Muy Baja (1.3)	No Claro
Sindicatos	Baja (2.7)	No Claro
Diputados	Media (3.0)	No Claro

REFORMA LABORAL

I. Conceptos clave

- Poca flexibilidad del mercado laboral
- Mayores costos
- Contrataciones funcionan a pesar de todo
- Mantener la fiesta en paz
- Poca oportunidad de impulsar reformas estructurales

II. Factores relevantes

Resulta innegable que la movilidad laboral es condición necesaria y suficiente para el empleado que busca oportunidades de crecimiento profesional, así como para el empleador que necesita ajustar su plantilla de trabajadores ante cambios en las condiciones de mercado. La polémica se presenta en relación a si el régimen actual impide o no la movilidad laboral. De un lado, la postura es que la rigidez laboral en México otorga incentivos a la ineficiencia de los trabajadores y frena la inversión de las empresas dados los altos costos que implica. El argumento contrario indica que aún en condiciones laborales como las vigentes en el país, los mercados funcionan; es decir, el régimen laboral se toma como una restricción más en el modelo de maximización de la empresa, y no como una barrera a la entrada de inversiones.

III. Barreras económicas

Existe consenso en relación a que los ajustes que en materia laboral más que en el orden de cambiar las reglas del juego entre empleados y patrones, se encuentra en los mecanismos y sistemas de seguridad social. En este sentido, el rubro susceptible de reforma se define desde la perspectiva de que en México el sistema de seguridad social para los trabajadores es ex – post (a cargo del patrón), cuando debería ser ex – ante (respaldado por el gobierno).

IV. Panorama político

La dinámica política actual no favorece acuerdos sobre temas polémicos. La última reforma propuesta al sector, a principios de 2008, incluye elementos que no necesariamente conducirían a incrementar la competitividad del mercado laboral. Entre otros:

- No se modificaría el artículo 123 constitucional.
- No sería una “iniciativa de reformas” propiamente dicha, sino un documento que recogiera los consensos de 210 iniciativas presentadas y que excluyera todos los puntos de divergencia.
- Facilitar acceso al mercado laboral.
- Regular outsourcing.
- Aumentar requisitos para emplazamientos a huelga (y así evitar extorsiones frecuentes).
- Simplificar procedimientos para que los inspectores de la secretaría clausuren centros de trabajo inseguros (sobre todo en actividades de alto riesgo como la minería).
- Poner en ley la obligación de transparencia de los contratos colectivos de trabajo (incluyendo también los estatales).

- Regular discriminación, hostigamiento, falta de equidad.
- Procedimientos especiales para disputas sobre prestaciones de seguridad social.
- Aumentar las multas previstas por violaciones a la Ley.

Como se puede observar, la agenda de reformas presentada resultaba muy técnica y de poco impacto en la flexibilización de los mercados laborales o en los sindicatos. Estos cambios parecen buscar un fortalecimiento de las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que para aumentar la competitividad del mercado laboral. Por otra parte, se han anunciado diversos tipos de apoyos y subsidios de parte del gobierno federal, incluyendo:

- a) Ampliar el Programa de Empleo Temporal para cubrir a un total de 250 mil personas (40% más).
- b) Iniciar un Programa de Preservación del Empleo, donde el gobierno federal pagará una cantidad por empleado a las empresas para que no despidan trabajadores (hay recursos para mantener por 6 meses a casi medio millón de trabajadores).
- c) Permitir a los desempleados retirar un mayor porcentaje de sus ahorros para el retiro en caso de desempleo.
- d) Ampliar la cobertura del Seguro Social para trabajadores desempleados (eg, para atención médica y maternidad).
- e) Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo (la agencia de colocaciones y subsidios al empleo del gobierno).

En suma, no se observa una reforma importante en puerta en ninguna de las dos variantes que permitirían hablar de una reforma estructural (ni sindicatos, ni flexibilización de contrataciones y despidos). Lo que sí parece existir es mucho interés en mantener la paz laboral.

Tabla 16.

	Importancia relativa	Posición	
PRI	Alta (4.0)	En contra	
PRD	Alta (4.0)	En contra	
Org. Populares	Alta (4.0)	En contra	
Sindicatos	Muy Alta (5.0)	En contra	
Otros partidos	Baja (2.0)	Dividida	
Diputados	Alta (4.0)	En contra	Sólo PAN a favor
Senadores	Alta (4.0)	Dividida	Sólo PAN a favor
Poder Judicial	Alta (4.0)	Dividida	
Empresarios	Media (3.0)	A favor	
Org. Internacionales	Muy Baja (1.0)	A favor	
Poder Ejecutivo	Muy Alta (5.0)	A favor	

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y ADQUISICIONES

I. Conceptos clave

- Las leyes que norman la asignación del gasto público no están orientadas hacia la productividad.
- No hay certidumbre en la selección de la mejor propuesta de gasto en términos de costo-beneficio.
- La falta de flexibilidad del proceso de asignación de gasto limita la discrecionalidad del funcionario público y crea incentivos al riesgo moral.

II. Factores clave para el desarrollo de la ley de obras públicas

En México, los mecanismos de desarrollo de proyectos, licitaciones y adquisiciones del sector público tienen su fundamento jurídico en el Artículo 134 de la Constitución, que dice "... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes.... se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.... a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles...". Sin embargo, el artículo estipula también que en caso de que las licitaciones no sean idóneas para el objetivo, las leyes serán las encargadas de establecer los procedimientos y las reglas que permitan asegurar al Estado dichas condiciones, en aras de asegurar la imparcialidad y la eficiencia.

Las leyes fundamentales que rigen lo expresado en el Artículo 134 constitucional son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios. En estas leyes, si bien se fija la licitación como forma primordial de asignación del gasto público, se abre la puerta a dos formas adicionales (definidas como excepciones) para los casos en que la asignación de recursos no pueda ser realizada mediante una licitación: el mismo Estado puede definir el proceso a seguir ya sea reduciendo a 3 el número de licitantes (recordemos que por definición una licitación no tiene un límite de participantes), o bien mediante la adjudicación directa (seleccionando a uno).

El cuestionamiento más relevante en el proceso de asignación de gasto público es el que se refiere a la productividad; al final de todo, eso es lo que importa más a los ciudadanos. La asignación productiva de gasto público puede entenderse como la distribución eficiente de los recursos del Estado que tiene como objetivo maximizar el bien común, expresado en términos de bienes y servicios públicos.

La importancia de la productividad es fundamental, pues es un concepto muy amplio que implica no sólo el resultado, sino todo el proceso de definición de necesidades y objetivos, análisis de alternativas, planeación, selección y ejecución involucrados en un ejercicio de asignación de gasto. Productividad es el concepto que permite juzgar de manera efectiva y objetiva no sólo si el gasto estuvo correctamente asignado, sino determinar si el uso de los recursos de los contribuyentes fue maximizado (en función de los objetivos previamente definidos).

III. Barreras económicas para el desarrollo de la ley de obras públicas

El dilema de la productividad en los mecanismos de asignación de gasto se posiciona como la "piedra de toque" dentro de los retos que enfrentan los servidores públicos. Desafortunadamente, las leyes emanadas del artículo 134 constitucional no necesariamente alinean los incentivos tal que el desempeño del aparato gubernamental sea eficiente, al menos no desde un punto de vista económico. En este sentido el proceso de asignación de gasto público internaliza vicios a lo largo de todos los eslabones de su cadena:

- **La solicitud del requerimiento** tiende a no ser clara ni asertiva en tanto que, mientras más acotado se encuentre, mayores son los espacios en donde el funcionario público puede enfrentar sanciones judiciales. Al mismo tiempo, sin embargo, si el requerimiento es muy ambiguo la discrecionalidad que el funcionario precisa para ejecutar sus actividades se ve mermada. Existen incentivos de selección adversa.

- **La revisión y evaluación de propuestas** también enfrentan retos torales desde la perspectiva de que comúnmente éstas no son realizadas por equipos especializados, sino por personal cuyos incentivos no son congruentes con el éxito del emprendimiento para el que se realiza el gasto. Existe una propensión al riesgo moral expresado en un trabajo de revisión y evaluación ineficiente.
- **La tipificación de los mecanismos de asignación** se convierte en un problema procedimental. Ante la realidad de que la revisión y evaluación no es realizada por expertos, el problema de selección se concentra en el cumplimiento de requisitos y trámites; lo que se traduce en un problema de selección adversa que no necesariamente concluye con la autorización de la mejor relación costo-beneficio.

El problema de la tipificación también implica que la forma por medio de la cual la asignación de gasto habrá de realizarse tiende o puede sesgarse. Al estar abierta la puerta para que un funcionario público determine en función de lineamientos inflexibles el tipo de asignación que habrá de llevarse a cabo, se generan implicaciones de riesgo moral en tanto un funcionario puede tener la capacidad de manipular el proceso de asignación a favor o en contra de otros agentes económicos.

Al final de la reflexión, los ordenamientos legales sólo fijan metodologías de presentación de propuestas, los pasos a seguir en su revisión, y los procedimientos que deben respetarse en el proceso de selección del ganador. Esta perspectiva resulta incompleta, dado que no se postula ni se dice nada en relación a los mecanismos mínimos a los que se sujeta el Estado para formular una asignación productiva y orientada al bien público, ni se establece un procedimiento claro para asegurar que la revisión, comparación y selección de la propuesta ganadora se realice con base en criterios de maximización de la productividad.

IV. Panorama político

Ajustar las Leyes de Obras Públicas y Adquisiciones implicará no sólo una muy estrecha coordinación con los poderes legislativo y judicial, sino que tiene que ser resultado de un cambio en la relación entre gobierno y gobernados. La razón por la cual el régimen legal se ha vuelto tan astringente y orientado a limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos radica en una realidad de desconfianza de la población con la manera en que se ejerce el gasto. También descansa en una realidad de control político y administrativo hacia el interior de las instituciones públicas.

El binomio desconfianza-control produce un sistema de asignación de gasto que claramente no responde a las necesidades del país. Sin embargo, el cambio hacia la productividad se antoja difícil. Por un lado, si no se generan mecanismos reales de rendición de cuentas y supervisión de gasto, resultará difícil que la sociedad civil recobre la confianza en los funcionarios públicos. Si por otro lado, no se ponen las bases para que el funcionario público pueda destinar más tiempo al desarrollo y planeación de proyectos eficientes de gasto, y tiene que dedicar buena parte de su trabajo a cumplir con mecanismos de control, entonces un cambio real y de fondo en los mecanismos de asignación de gasto se ve poco viable.

Por lo tanto, mientras estas condiciones *sine qua non* no se vean superadas, ajustar la legislación y reglamentación en la materia seguirá siendo una pérdida de tiempo.

V. Caso de estudio de la visión de la Secretaría de la Función Pública

Un cambio de visión es pertinente. La actual Secretaría de la Función Pública (SFP) sustituyó en funciones a la Secretaría de la Contraloría en la ambición de contar con un órgano que promoviera la eficiencia en las operaciones de las dependencias federales. Este objetivo aún está pendiente.

Las razones detrás del rezago son fundamentalmente dos. En primer lugar se tiene un reto en términos de capital humano, y es que la mayor parte del personal de carrera dentro de la dependencia sigue siendo el mismo que cuando las responsabilidades se centraban en la auditoría de las operaciones del aparato federal. El otro factor detrás del rezago está en el hecho de que existen incentivos adversos a la rendición de cuentas entre la SFP y los órganos federales. Ambas problemáticas se funden en la forma de trabajo, la organización y el desempeño de los Órganos Internos de Control (OIC's) que la secretaría mantiene a lo largo de las dependencias del gobierno federal.

Un dato que resume los retos presentes en los OIC's está en la distribución de sus actividades; 75% de ellas están orientadas a funciones de contraloría interna y sólo 25% se encuentran alineados a la mejora de la gestión pública. Esto se traduce en que las dependencias federales no tienen soporte suficiente en materia de optimización de procesos, revisión de proyectos, y, como consecuencia, en la asignación de gasto.

El segundo reto intrínseco dentro de la operación de los OIC's radica en su dependencia presupuestaria y esquema de subordinación. Por un lado, con el objetivo de que cada uno de los 210 OIC's se alinee con las operaciones de las dependencias dentro de las que operan, el presupuesto con el que trabajan depende directamente de la dependencia que supervisan. Si bien en primera instancia este esquema parece adecuado para impulsar la rendición de cuentas, también es claro que se ha instituido como un incentivo a la colusión con los funcionarios de la dependencia que supervisan. Es decir, el OIC tiene que supervisar, y en su caso sancionar, a quien le otorga presupuesto para operar. Existe una obvia propensión al riesgo moral que obra en detrimento de la segunda característica del OIC, su subordinación a la SFP. Es decir, en tanto su presupuesto no depende de la SFP los mecanismos de supervisión de ésta sobre el OIC carecen de valor estratégico.

Ante esta realidad, la SFP está trabajando en proyectos para reconfigurar este esquema de incentivos:

- Reestructuración organizacional del 60% de los puestos de trabajo en la secretaría.
- Implementación de programas de mejora de la gestión pública por medio del empoderamiento de la subsecretaría responsable.
- Creación y desarrollo de sistemas de automatización de las actividades de las dependencias federales, Gobierno Digital.
- Ampliación del Servicio Profesional de Carrera.
- Implementación de metodologías de evaluación del desempeño gubernamental.

Asimismo, existen ya en fase de planeación proyectos de capacitación de los OIC's de manera que se logre revertir la distribución de sus actividades, orientándolas más hacia organismos cuyo objetivo principal sea la de fungir como consultores de gestión dentro de las dependencias públicas federales.

La actual administración ha reconocido la ineficiencia bajo la cual opera la SFP y ha propuesto su eliminación. En la medida en que se institucionalicen los mecanismos de profesionalización del servicio público y rendición de cuentas, las recomendaciones contenidas en este documento podrán ser implementadas por el organismo que sustituya sus funciones.

APÉNDICE METODOLÓGICO

1. Se seleccionaron 8 sectores y áreas transversales de actividad económica cuyo impacto se considera relevante en la actividad económica y crecimiento de México:
 - Sector campo
 - Política de competencia
 - Sector energético
 - Sector infraestructura
 - Sector financiero
 - Sector telecomunicaciones
 - Reforma laboral
 - Ley de Obras Públicas y Adquisiciones

2. Se realizó un cuestionario estratificado con visión deductiva tipo *drill down* que evaluó lo siguiente:
 - Estatus de la economía mexicana ante la crisis global
 - Relevancia de las reformas estructurales planteadas y aprobadas
 - Desempeño del Poder Ejecutivo ante la coyuntura económica actual
 - Priorización de factores clave en la reestructuración institucional de México
 - Evaluación de la importancia y viabilidad de acciones dentro de los sectores seleccionados
 - Identificación, análisis y priorización de acciones y programas para impulsar la economía
 - Identificación de riesgos y oportunidades para la implementación de las acciones y programas sugeridos provenientes de actores políticos

3. Se realizaron 37 entrevistas con economistas mexicanos destacados cuya experiencia fuese consistente con los sectores seleccionados para el estudio.

4. Las respuestas de las entrevistas fueron codificadas con base en criterios cuantitativos y cualitativos:
 - **Cuantitativos:** respuestas a preguntas cerradas o de selección de opciones.
 - **Cualitativos:** respuestas a preguntas abiertas. Se identificaron temas y respuestas para luego unificarlas con base en la congruencia de los mensajes clave.

5. Una vez identificadas las acciones y programas sugeridos para cada sector, se procedió a mapearlos en una matriz de pagos con base en 2 variables. Cada variable de la matriz cuenta con 5 parámetros que son evaluados nominalmente:
 - **Impacto económico:** la capacidad de cada acción o programa de coadyuvar con la formación de capital humano, la promoción de economías de escala, el impulso a la competitividad, el impulso a la productividad y el impulso a la innovación.
 - **Dificultad de implementación:** los retos que condicionan la puesta en operaciones de las acciones y programas sugeridos en términos de la oposición del Congreso, oposición de sindicatos, oposición de empresarios, complejidad de la operación, y costo de implementación.

6. Las escalas representativas de cada acción o programa para cada una de las 2 variables son resultado del promedio aritmético de las evaluaciones otorgadas por los expertos.

7. Se considera como “alto” a toda posición mayor al promedio total de las valuaciones para cada variable. Como resultado se obtiene un matriz de 4 cuadrantes que asigna prioridades en función de la norma vectorial asignada a cada acción o programa con base en el siguiente criterio:
 - **Cuadrante 1, Alta prioridad:** alto impacto y baja dificultad
 - **Cuadrante 2, Media prioridad:** alto impacto y alta dificultad
 - **Cuadrante 3, Baja prioridad:** bajo impacto y baja dificultad
 - **Cuadrante 4, No prioritario:** bajo impacto y alta dificultad

Participaron en este estudio como expertos entrevistados:

- Pedro Alonso
- Carlos Arce
- Juan Bargés
- Raúl Baz
- Javier Beristain
- Ignacio Bernal
- Fernando Butler
- Enrique Cárdenas
- Juan Carlos Leal
- Carlos Casasús
- Luis de la Calle
- Carlos Elizondo
- José Enrique Silos
- Gerardo Esquivel
- Rodrigo García-Verdú
- Francisco González de Cosío
- Miriam Grunstein
- César Hernández
- Bosco Labardini
- Guillermo Lara
- Javier Leroux
- Héctor Maldonado Pérez
- Elisa Mariscal
- Judith Mariscal
- Manuel Molano
- Víctor Pavón Villamayor
- Ernesto Piedras
- Antonio Purón
- Juan Rosellón
- Roberto Salinas
- Manuel Sánchez
- Macario Schettino
- Adrián Ten Kate
- Ramiro Tovar Landa
- Marco Tulio Hernández
- Víctor Valdés
- Felix Vélez
- Duncan Wood

El equipo de investigación de CIDAC:

- María Cristina Capelo
- Rodrigo Centeno
- Rafael Ch