

Experiencias de reforma fiscal en **América Latina**

Vania López Toache
Luis Augusto Chávez Maza
Coordinadores



BUAP



EXPERIENCIAS DE REFORMA FISCAL
EN AMÉRICA LATINA

EXPERIENCIAS DE REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Vania López Toache
Luis Augusto Chávez Maza
Coordinadores



BUAP



“Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de las instituciones coeditoras.”

Primera edición: 2019

ISBN: 978-607-525-596-5

D.R. © BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
4 Sur 104, Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000
Teléfono: 01(222) 229 5500
www.buap.mx

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES
2 Norte 1404, Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000
Teléfonos: 01(222) 246 8559 y 01(222) 229 5500 Ext. 5768 y 5764
www.dgp.buap.mx / dgp@correo.buap.mx

FACULTAD DE ECONOMÍA
Avenida San Claudio y 22 Sur, s.n.,
Col. Jardines de San Manuel
72570, Puebla, Pue.
Teléfono: (222) 229 5500 Ext. 7800

D.R. © EDUCACIÓN Y CULTURA, ASESORÍA Y PROMOCIÓN, S.C.
Moras 755-202, Col. Acacias, Del. Benito Juárez
03240, México, D. F., Tel. (55) 1518 1116
www.edicioneseyc.com / eycmexico@gmail.com
Miembro de la Alianza de
Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Diseño editorial y de portada: Abraham Zajid Che
Corrección de texto y revisión de estilo: Cecilia Moreno

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Rector: José Alfonso Esparza Ortiz • Secretario General: José Jaime Vázquez López • Vicerrector de Extensión y Difusión a la Cultura: José Carlos Bernal Suárez • Director General de Publicaciones: Hugo Vargas Comsille • Director de la Facultad de Economía: José Salvador Esteban Pérez Mendoza

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

América Latina en el debate de las opciones de política económica: Una mirada crítica a las experiencias latinoamericanas en política fiscal <i>Gregorio Vidal</i>	9
Corrupción en México: problemas y soluciones desde el enfoque de la corrupción estructural <i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	27
Las asociaciones público-privadas en México y Brasil: tendencias y perspectivas <i>Vania López Toache</i> <i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	55
Pesos y contrapesos en el diseño institucional de las asociaciones público-privadas en México <i>Saraí Ramírez Alonso</i> <i>Eudoxio Morales Flores</i>	81
El papel de Pemex en las finanzas públicas de México. ¿Qué cambió después de la reforma energética de 2014? <i>Angélica Tacuba Santos</i>	95
México: financiarización y deuda pública interna <i>José Enrique Mendoza Méndez</i>	109
Panorama actual de la deuda pública en México <i>Eduardo Vázquez Tovar</i> <i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i> <i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	129

Reformas fiscales en Centroamérica: una perspectiva jurídico-económica, 2008-2018 <i>Ariadna Hernández Rivera</i> <i>Samuel Moreno Peralta</i>	151
Las relaciones intergubernamentales, lo fiscal y la colonia de Puerto Rico <i>Martha Quiñones Domínguez</i>	173
Análisis comparado del presupuesto participativo en México, Brasil y Chile. Retos y perspectivas <i>Bernabé Lugo Neria</i>	201
El presupuesto en gasto social desde una perspectiva de género en países seleccionados de América Latina <i>María de la Luz Macías Vázquez</i> <i>Luz Dolores González Patiño</i>	227
Política social y programas de transferencias monetarias condicionadas: análisis comparativo entre México, Brasil y Colombia <i>Mariana Betzaidet Cortés Sánchez</i>	243
La refuncionalización de las políticas públicas para el desarrollo urbano y su relación con el capital inmobiliario en México, 2013-2017 <i>Jorge Álvarez Méndez</i>	261
La impronta de un paradigma y su influencia sobre los indicadores de gestión gubernamental en Chile y México, 2000-2016 <i>Gabriela Vidal Arroyo</i>	275
Juegos y cultura fiscal: entre la doctrina y las reformas <i>Alfonso Atala Layún</i>	297
Acerca de los autores	319

AMÉRICA LATINA EN EL DEBATE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA:
UNA MIRADA CRÍTICA A LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
EN POLÍTICA FISCAL

Gregorio Vidal

Analizar la política fiscal ejecutada en América Latina en las dos décadas previas implica considerar procesos sumamente diversos desde los primeros años del siglo actual entre una importante cantidad de países de la región. Además, en algunos países han existido varios cambios en la orientación general de la política económica, y en otros más, la continuidad ha sido el signo característico. Aún más, en el curso del año se están realizando elecciones en varias de las mayores economías de la región, y el resultado puede implicar un giro en la política económica llevada a cabo en los meses y años anteriores o desde hace varios lustros, incluso en la política fiscal. Sin embargo, el antecedente en todos los casos, desde finales de los años ochenta del siglo pasado, es la ejecución de una política económica que se construye a partir del equilibrio fiscal y que ejecuta sistemáticamente el ajuste fiscal, con el objetivo de alcanzar, en el operar del erario, un superávit primario. Esta modalidad de austeridad fiscal se acompaña de una agenda de transformación de la economía, que incluye apertura en el comercio exterior, liberalización financiera, aceptación del libre tránsito de la inversión extranjera, desregulación, tipo de cambio flexible y amplio programa de privatizaciones.

En la segunda parte de los años ochenta del siglo pasado, después de varios años en que los mercados internacionales de capital habían crecido y los gobiernos de las mayores economías de América Latina habían estado contratando créditos en el exterior con la banca privada internacional y no tenían condiciones para cubrir su servicio, la ejecución del ajuste fiscal se presentó como una condición por parte de los bancos acreedores, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Gobierno

estadounidense, para plantearse esquemas de renegociación del servicio de la deuda externa. Los gobiernos de América Latina no emprendieron una acción por fuera del espacio de los organismos financieros internacionales e iniciaron, en momentos distintos, una sostenida política de ajuste fiscal. En ese contexto, mediando algún tiempo entre un país y otro, y la práctica de diversas experiencias de ajuste fiscal, el Gobierno de Estados Unidos presentó lo que se conoció como Plan Baker. El 8 de octubre de 1985, en Seúl, en la reunión conjunta del FMI y el BM, James Baker, secretario del Tesoro de Estados Unidos, presentó una propuesta cuyos tres puntos principales eran: reconocimiento por los países deudores de su responsabilidad en materia de la deuda externa, mayor peso en la definición de las opciones de política económica en los países deudores por parte del FMI y el BM, y la acción significativa, por parte de los bancos acreedores, en apoyo a los programas de ajuste económico en los países deudores. Meses después, en Montevideo, en la reunión del denominado Consenso de Cartagena — integrado por las once naciones más endeudadas en América Latina con la banca privada internacional —, se discutió el denominado Plan Baker, considerándose otras opiniones y elementos. El resultado final, por el curso de los acontecimientos, fue la puesta en práctica de la propuesta de Baker, que incluye un conjunto de reformas económicas.

En marzo de 1986, en una comparecencia ante el Comité de Asignaciones Presupuestarias, de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el secretario del Tesoro sostuvo que para solucionar el problema de la deuda externa, por ejemplo, en América Latina, era necesario que esos países lograran un crecimiento fuerte y sostenido, para lo cual debía adoptarse una política económica que incluyera: a) privatización de empresas públicas deficitarias o ineficientes, b) desarrollo más eficiente del mercado accionario, c) mejoramiento del comportamiento de la inversión nacional y extranjera, d) reforma fiscal que promueva la inversión y el crecimiento, e) liberalización comercial y f) una cooperación más estrecha entre los organismos financieros internacionales (citado en Correa, 1989, p. 31). La propuesta Baker se ejecutó, destacando la doble condicionalidad (FMI-BM) en las decisiones y acciones de los organismos financieros internacionales, al evaluar el desempeño de los países deudores de América Latina.

Años después, sin que se hubiere producido el crecimiento económico, pero con un avance desigual en la puesta en práctica de las medidas que constituyen la reforma económica, se presentó una propuesta nueva del secretario del Tesoro de Estados Unidos en turno, Nicolas Brady,

quien consideró pertinente ejecutar descuentos en el monto nominal de las deudas por medio de diversas fórmulas, analizando cada país en lo particular y teniendo en cuenta las políticas económicas que se han ejecutado en cada uno de ellos, haciendo énfasis en que se ejecutasen políticas impositivas que resultasen aceptadas por los mercados y políticas macroeconómicas que promovían las ventas al exterior por parte de los países endeudados. La propuesta incluyó: a) recompra en efectivo con descuento utilizando las reservas, b) canje de deuda por inversión y c) conversión de deuda vieja con tasa interés flotante por deuda nueva, con plazos más largos y tasa fija con algún descuento, y una garantía colateral como bono cupón cero del Tesoro de Estados Unidos (Carsten Ebenroth y Gándara, 1990, p. 304). En todo caso, el Plan Brady también consideró necesario profundizar en las reformas estructurales. Brady planteó el punto en ocasión de la cumbre de los siete países más industrializados, realizada en Toronto en junio de 1988. La disminución del saldo de la deuda y de su servicio se relacionaba con la ejecución de la política económica fundada en el ajuste fiscal y con las propuestas de reforma calificadas en adelante como estructurales. Krugman y Obstfeld destacan, en la edición de 1992 del libro *Economía internacional*, que:

El elemento más importante es que la crisis del endeudamiento parecía afectar la estabilidad política de América Latina: el partido en el poder en México había sido duramente afectado durante la elección presidencial de 1988; las democracias tambaleantes de Argentina, Brasil y otros lados se encontraban en peligro. Por el contrario, los bancos habían reforzado suficientemente sus balances durante los siete años precedentes; pérdidas incluso sustanciales sobre la deuda de los países en desarrollo ya no amenazaban la estabilidad financiera mundial como aconteció en 1982 (1992, p. 778, citado en Guillén Romo, 1997, p. 90).

El cambio en las condiciones de pago del endeudamiento externo de los países en desarrollo, en particular los de América Latina, y la posibilidad de un crecimiento económico se asociaron con la aplicación de las propuestas de reforma económica defendidas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y por el FMI-BM, y tomó en cuenta el escenario político, es decir, la debilidad presente en varios gobiernos de América Latina, el avance de algunas propuestas críticas sobre el desempeño de las economías de la región y las dificultades

presentes en algunos países para dejar atrás los regímenes autoritarios de años previos. En ese contexto se llevaron a cabo diversos programas de alivio de la deuda externa y se avanzó en lo que se conoce como la agenda del Consenso de Washington, las reformas enunciadas por el secretario Baker y la ampliación de los programas de ajuste fiscal del FMI-BM.

En adelante, desde el final de los años ochenta y hasta los primeros años de la década pasada, se ejecutó en América Latina una política económica que partió del ajuste fiscal e incluyó un programa de reformas económicas con las medidas que destacó líneas antes, impulsada por el FMI, el BM, otros organismos financieros internacionales, miembros del congreso de Estados Unidos, que representan intereses en la región, y el propio Gobierno de Estados Unidos. Se sumaron miembros de los gabinetes económicos de los gobiernos de América Latina, altos funcionarios de los bancos centrales de la región y diversos representantes de grandes empresas, así como organismos empresariales del área y un grupo importante de la academia en economía. Conforme pasaron los años se fueron agregando reformas y se calificaron una primera y una segunda generación, y lo imprescindible de mantener su ejecución y profundización. Es un discurso que hasta la fecha no se ha modificado, aun cuando su ejecución no se mantuvo todo el tiempo en el conjunto del subcontinente. El punto de partida del proyecto es el problema de la deuda pública externa y de los medios para hacer viable su servicio. El elemento político es sustancial para entender el proceso. Como destacan Krugman y Obstfeld (2006) en la séptima edición de su texto *Economía internacional*:

la crisis [de la deuda externa] no terminó hasta 1989 cuando Estados Unidos, temiendo la inestabilidad política en el sur, insistió en que los bancos americanos [sic] aliviaran de alguna manera la deuda de los países en desarrollo. En 1990 los bancos aceptaron reducir la deuda de México un 12%, y en un año también se habían negociado acuerdos con Filipinas, Costa Rica, Venezuela, Uruguay y Nigeria. Cuando Argentina y Brasil alcanzaron acuerdos preliminares con sus acreedores en 1992, parecía que por fin se había resuelto la crisis de la deuda (p. 671).

Se mantuvo la ejecución de políticas fiscales que garanticen pagos al endeudamiento externo y, posteriormente, al endeudamiento público;

se agregó la apertura comercial y la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos más otras medidas de liberalización de los mercados, y se ejecutó un amplio programa de privatización de empresas públicas, de concesión de diversos servicios públicos al capital privado y, más adelante, un importante programa de asociaciones público-privadas para encarar los servicios públicos y la infraestructura. Fue la ejecución de las reformas estructurales que incluyeron la aparición de varias crisis del crédito y cambiarias en los países en desarrollo.

El panorama de la región en materia de política económica en los años noventa fue de una homogeneidad absoluta. Las misiones del FMI están presentes en los diversos países. Se agregan las recomendaciones del BM. Ambas instituciones y el propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con una agenda común, se coordinaron con los gobiernos en cada uno de los países del área y llevaron adelante la agenda del Consenso de Washington, partiendo del principio del ajuste fiscal, con la meta de alcanzar un superávit primario, que es la condición para seguir participando en los mercados financieros internacionales. En esos años, la economía no alcanzó crecimientos notables. La media de incremento del PIB de 1990 a 1999 para el conjunto de América Latina y el Caribe, según datos del FMI (2008, p. 296), fue de 2.9% promedio anual, con algunas de las mayores economías por debajo de esa cifra y un incremento promedio del PIB por habitante, para todo el subcontinente, de 1.5%. Además, en las mayores economías del área hubo, en algunos de esos años, una recesión importante, vinculada con una crisis bancaria y del crédito o con una crisis en el mercado de cambios, o ambas. En 1994-1995 destacó la crisis bancaria, cambiaria y de pago de deuda pública contratada en el país, pero vinculada con el dólar, en México. Una de las crisis financieras que sucedieron en esos años con un impacto global. Años después, tocó el turno a Brasil, y desde finales de la década de los noventa hasta 2002, a Argentina.

Fue en este contexto en el que se presentaron cambios de gobierno en un grupo significativo de países que tenían en común la ejecución de políticas económicas distantes de las propuestas del FMI-BM que se estaban ejecutando en sus países. Fue la situación que se presentó en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. Todos estos gobiernos son resultado de procesos electorales, con partidos y movimientos sociales de origen diverso y sin una agenda común de política económica. Para el análisis de las experiencias de política fiscal

en Latinoamérica, constituyen un proceso de gran relevancia. Los estudios comparados aparecen como un expediente necesario para determinar la eficacia y los intereses sociales considerados en la política ejecutada. También, se impone el análisis de las diferencias con las políticas económicas previamente realizadas y la naturaleza del cambio que se da en los diversos países de la región.

Tener en cuenta el origen de los gobiernos y la gran diversidad de antecedentes en los partidos y movimientos que ganan las elecciones es un elemento necesario en el análisis. Permite avanzar en el argumento de que, frente a la opción única, homogénea y diseñada con énfasis en intereses económicos de un reducido grupo de grandes financieros del exterior y de los propios países latinoamericanos, se configuran y ejecutan en América Latina opciones varias, con sus propios determinantes internos, que buscan avanzar en la consideración del interés de sectores amplios de la población al definir la gestión estatal. En Argentina, del año 1999 al 2002, se tuvo una profunda recesión en medio de una grave crisis cambiaria y de todo el sistema de crédito. Fue el proceso en el cual se abandonó el Consejo Monetario y el régimen cambiario fundado en la emisión de un peso argentino por cada dólar con que se contaba en la reserva. La recesión dio comienzo desde el tercer trimestre de 1998. La disminución del PIB por habitante, con base en cifras de la CEPAL (2005, p. 195), en cada uno de los años de 1999 a 2002 fue de 4.4%, 1.8%, 5.4% y 11.7%, respectivamente. Fue tal la afectación general de la economía que el coeficiente de inversión que en 1998 era de 18.9% se redujo a 10.2% en 2002 (CEPAL, 2005, p. 196). El gobierno que practica una política económica distante de la agenda del Consenso de Washington procede del peronismo que había estado gobernando en gran parte de los años previos. Es resultado de la elección ejecutada después de la dimisión de varios presidentes de la república, interinos en un corto tiempo. Todo informa sobre el desarrollo de una profunda crisis política y social a partir de la cual emerge la propuesta de cambio. Fue con el gobierno de Néstor Kirchner, en 2003, como se presentó la transformación. Hubo continuidad en las propuestas en los dos mandatos de Cristina Fernández, y después la situación cambió. En Uruguay se tiene como antecedente una crisis económica también de gran alcance, que corresponde al mismo periodo que en Argentina. De 1999 a 2002, la mayor contracción del PIB sucedió precisamente en 2002, con una reducción de 11.2%. El PIB

por habitante tuvo una contracción importante, de 3.6%, 2.2%, 4.1% y 11.7% de 1999 a 2002 (CEPAL, 2005, p. 195). El Frente Amplio (FA) ganó las elecciones del 31 de octubre de 2004 e inició su primer gobierno el primero de marzo de 2005. El FA era una coalición que incluía a partidos con una larga presencia en esa sociedad y otros que eran de reciente creación. Se fundó en 1971, sosteniendo desde su origen que agrupaba al conjunto de la izquierda uruguaya. Contaba con propuestas asentadas en el espacio de la izquierda, que eran consideradas en la ejecución de su política económica.

Para abundar en la diferencia, considérese el proceso en Brasil. El gobierno fue encabezado por el candidato del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, a partir del 1 de enero de 2003. El triunfo fue posible considerando una compleja alianza de partidos que no necesariamente compartían el mismo perfil ideológico y que mantenían diferencias en aspectos de la ejecución de la política económica. El PT se fundó en 1980, con un claro perfil de izquierda y con base en un importante movimiento sindical. Las propuestas de cambio impulsadas por los gobiernos del PT se mantuvieron en los dos mandatos de Lula y en el inmediato de Dilma. La continuidad fue interrumpida no por una decisión de los ciudadanos, sino producto de un golpe legislativo que incluyó al principal socio del PT. En adelante, hubo cambios notables en la política económica y en instituciones creadas por los gobiernos del PT. El método usado para retirar de la presidencia al PT no fue excepcional en la región, y dio cuenta de los medios utilizados para generar cambios en la política económica y el regreso al camino de la agenda del Consenso de Washington. La historia es diferente en Venezuela, donde el triunfo en las elecciones se obtuvo a partir de un movimiento social con una figura clave y sin una referencia partidaria. Es, además, el país en el que sucedió primero el cambio de gobierno, en febrero de 1999. A la fecha, el proceso se caracteriza por una profunda crisis económica y el recurso a múltiples medios para derrotar y dar fin al gobierno. En Bolivia y Ecuador también hay diferencias importantes en relación con los otros países. En Bolivia, el primer gobierno de Evo Morales comenzó en enero de 2006, y en Ecuador, Rafael Correa inició su primer gobierno en enero de 2007. Inestabilidad política en un caso y sucesivos cambios de gobierno en otro son antecedente del cambio, pero en ambos casos ganaron las elecciones movimientos sociales que, una vez siendo gobierno, se plantearon la tarea

de organizar al partido. También, son países en donde el tema de los pueblos originarios es de amplia significación nacional, y en ambos se avanzó en reformas constitucionales de gran significación.

El escenario de un conjunto de gobiernos democráticos o de izquierda que se resume en la idea del ciclo de los gobiernos progresistas de América Latina se configuró bajo condiciones muy diferentes y en un tiempo relativamente largo. Entre el inicio de ese tipo de gobiernos en Venezuela y en Ecuador median 8 años, sin considerar el caso de Paraguay, con el triunfo electoral de Fernando Lugo, cuyo gobierno inició en 2008, también con una propuesta distante de la agenda del Consenso de Washington, que en poco tiempo fue desplazada por medio de un golpe legislativo urdido entre el Partido Colorado, el heredero del dictador Alfredo Stroessner (1954-1989) y el socio de Lugo, el Partido Liberal. Al observar el conjunto, los referentes nacionales son determinantes, con agendas constituidas en cada país y con una diversidad sustantiva en los elementos que dan contenido a los cambios que se impulsaron. Además, son proyectos, políticas económicas y reformas sociales contemporáneas con la aplicación de la agenda del Consenso de Washington en otros países de la región, incluyendo a varias de las mayores economías. Es el notable caso de México, que incluye en su agenda de reformas económicas la firma de un acuerdo comercial y de inversión con Estados Unidos y Canadá: el TLCAN. Desde la entrada en vigencia del TLCAN, es un dato en la formulación y gestión de la política económica en México. En otros países que dan continuidad a la agenda del Consenso de Washington también se busca alcanzar acuerdos de comercio e inversiones semejantes en su contenido y definiciones principales al TLCAN, con Estados Unidos y con Canadá. Son los casos de Colombia y Perú, pero también del acuerdo firmado entre los países de América Central y Estados Unidos.

Las diferencias en las políticas ejecutadas por los gobiernos que se distancian de la agenda del Consenso de Washington son importantes en aspectos sustantivos. Por ejemplo, en materia de privatizaciones, para el gobierno de Brasil implicó una cancelación del programa nacional de privatizaciones. Además, se restableció el protagonismo del sector público en la generación y distribución de electricidad. También, destacan los cambios en la industria petrolera, recuperando el control de los nuevos yacimientos que ofrecían una perspectiva muy favorable para ampliar la extracción de hidrocarburos, a la vez que se fortaleció a la estatal Petrobras, manteniendo

su participación en bolsa. Diferente fue la política ejecutada en Ecuador y Bolivia, que implicó una difícil negociación con grandes empresas transnacionales de los hidrocarburos, y en Ecuador, en el sector de la minería, con la opción de incrementos en los derechos que cobra el Gobierno ecuatoriano. También, fue distinta la relación con firmas extranjeras y la política ejecutada en el caso de los servicios públicos. El tamaño del mercado brasileño permite una localización de inversiones del exterior que se vincula con su crecimiento, mientras que en otras economías, como Ecuador y Bolivia, gran parte de sus inversiones se explican para obtener recursos destinados al exterior. En telecomunicaciones existen igualmente diferencias notables. En lo que corresponde al tipo de cambio, la política ejecutada en la materia y la propia gestión de la moneda; la diferencia extrema la ejemplifica Ecuador, que sigue utilizando el dólar estadounidense como su moneda de curso legal. La situación es diferente en Argentina, que, entre otros cambios, aprobó modificaciones legales en el régimen del banco central. En 2012, la nueva Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina le impuso como mandato promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. Mientras en Brasil, el banco central mantiene un perfil más ortodoxo, pero el país cuenta con un sólido conjunto de bancos de desarrollo que, además del BNDES, incluye a la Caixa Econômica Federal y al propio Banco do Brasil; los tres, situados entre los mayores del país y con un desempeño fundamental en el financiamiento de la actividad económica interna.

Un tema de gran relevancia es el de la deuda externa y el trato con los organismos financieros internacionales. Ecuador creó la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, que concluyó que había tramos de la deuda pública externa que eran ilegítimos e ilegales, y presentó opciones para canje por nuevos títulos, con un precio menor. El proceso avanzó con una reducción de la deuda externa pública. Argentina, a partir de la declaratoria de moratoria previa al inicio del gobierno de Kichner, logró una sustancial reducción en su deuda externa con gran parte de los tenedores de títulos, aun cuando protagonizó un largo litigio con un grupo de prestamistas manteniendo su posición de reducción en el monto de la deuda a pagar. Fue hasta el gobierno de Macri cuando cambió la política en esta materia y se aceptó pagar bajo las condiciones de los fondos buitres la deuda objeto del litigio. Fue el medio para el regreso de Argentina a los mercados internacionales de capital, con el costo de un enorme crecimiento de la deuda externa, con devaluaciones sucesivas, nuevos

acuerdos con el FMI y una importante inflación (Vanoli, 2017). Téngase en cuenta que en 2004 el gobierno de Kichner decidió suspender el programa de facilidad ampliada convenido con el FMI. Posteriormente, al inicio del 2006, como un medio para liberarse de las condicionalidades del FMI, el gobierno pagó (9,810 millones de dólares) toda la deuda que mantenía con ese organismo. Otros gobiernos optaron también por cancelar la deuda contratada con el FMI, como una condición para alcanzar un mayor margen de maniobra en la definición de sus políticas económicas. Por ejemplo, Brasil liquidó, en diciembre de 2005, los 15,500 millones de dólares que mantenía como crédito, producto de una línea obtenida en 2002 por 41,750 millones de dólares, con el FMI, por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Aunque, a diferencia de lo declarado ante la medida tomada por el Gobierno de Argentina, el FMI recibió positivamente la decisión. Ecuador también liquidó por adelantado la deuda con el FMI en abril de 2007, a los pocos meses de iniciado el gobierno de Correa.

El pago adelantado de la deuda con el FMI que realizan los gobiernos de Argentina y Brasil se dio en el marco de un acuerdo para tener una estrategia común frente a organismos como el FMI. El objetivo, importante desde el punto de vista de la política fiscal que se ejecutó, era dar prioridad al crecimiento económico por encima de los compromisos de la deuda pública: ambos presidentes invitaron a los gobiernos de Paraguay y Uruguay –los otros dos socios del Mercosur–, en esa fecha, a incorporarse a su estrategia ante el FMI y otros organismos financieros internacionales. En ocasión de la divulgación del acuerdo, el canciller brasileño Celso Amorim sostuvo: “Defendemos también que las inversiones en infraestructura no sean computadas (en el superávit primario) porque esto es lo que va a permitir nuestro desarrollo, nuestra integración y va a permitir incluso que ese superávit sea sostenible en el largo plazo” (BBCMundo, 16 de marzo de 2004). En el proyecto de gobierno de Lula se incluía una distinta forma de construir el gasto del sector público, lo que implicaba una diferencia con la propuesta del ajuste fiscal a toda costa y planteaba una opción diferente en materia de política fiscal, importante para analizar tal desempeño en la región desde esos años a la fecha.

En el caso de la iniciativa para crear el Área de Libre Comercio de América (ALCA), que en cierto momento estimó contar con el documento respectivo a finales del año 2005, también existió un frente encabezado por Argentina y Brasil, que no aceptó los términos de la propuesta defendida por Estados Unidos, con el firme apoyo de Canadá y México.

En la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata (Argentina), en diciembre de 2005, la diferencia se hizo presente desde el discurso inaugural de Kirchner, que sostenía la existencia de diversas vías de integración, y para un conjunto de países de América Latina solo sería posible en tanto se atendieran las asimetrías y las negociaciones satisficieran los intereses fundamentales de cada país. Como destacó en otro texto, la propuesta del ALCA, tal como se había diseñado, con base en los contenidos y características del TLCAN, no incluía los intereses de un grupo importante de países de la región, potenciaba las debilidades económicas de un importante grupo de países del área y no constituía un medio para propiciar el desarrollo (Vidal, 2006). En la declaración final de la reunión se incluyeron las dos posiciones. Había un grupo de miembros que insistía en la contribución significativa de los procesos de integración económica y liberalización comercial en particular en América, y mantuvieron su compromiso para el logro de un acuerdo para crear el ALCA. Por otro lado, otros miembros sostenían que no estaban dadas las condiciones para un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo “que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías participantes” (Declaración de Mar del Plata, 2005, p. 5). El resultado fue que el ALCA no avanzó, pero las diferencias entre estos grupos de países se mantuvieron como un elemento sustantivo en la definición en los años siguientes en la política fiscal que se aplicó en los países de la región.

Hubo otras iniciativas conjuntas del grupo de países de América del Sur que no lograron avanzar, aun cuando eran relevantes para modificar el financiamiento productivo en la región y pese a que daban un contenido diferente a la política económica. Fue el caso del Banco del Sur, fundado en 2007 en Caracas (Venezuela); sin embargo, tuvo su primera reunión operativa hasta junio de 2013, contando con seis socios. A la fecha, los gobiernos en varios de esos países han cambiado de orientación, y sus intereses están en reforzar la relación con los organismos financieros internacionales como el FMI, BM y BID. Es otro de los signos clave en el análisis de la política fiscal en la región, el regreso a la política económica y a las reformas estructurales en el espacio de la agenda del Consenso de Washington. Antes de avanzar en ese terreno, es importante considerar el impacto de las políticas económicas que se distanciaron del FMI-BM en el desempeño de la economía en el área y en las condiciones de vida de la población.

A diferencia de lo acontecido en la década de los años noventa, cuando, en el contexto de la aplicación de la agenda del Consenso de Washington, no existía un crecimiento notable en los países de América Latina y las crisis financieras se sucedían con un fuerte impacto en la región, en la década pasada la situación fue diferente. Desde 2003 hubo un cambio importante. En ese año, Argentina tuvo un incremento del PIB de 8.9%. En los años siguientes, hasta 2008, el incremento promedio fue semejante. En Brasil también estuvo en curso un proceso parecido, con un crecimiento menos intenso. El cambio fue de tal significación que la CEPAL consideró que el desempeño económico de la región en los años 2003 a 2008 fue “un período con escasos precedentes en su historia económica. Entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media cercana al 5% anual, que implica un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual” (CEPAL, 2008, p. 9). El aumento medio anual del PIB en América Latina, de 2003 a 2008, rompió con la tendencia de los 25 previos, y fue muy superior al del conjunto de la economía mundial y al que alcanzaban las economías desarrolladas. Como puede concluirse de las cifras alcanzadas por Argentina y Brasil, el crecimiento en la región presentaba notables diferencias. México no tuvo un crecimiento con la magnitud y el dinamismo de las dos mayores de América del Sur. Venezuela y Uruguay también tuvieron incrementos notables en esos mismos años, acompañados, en menor medida, de Bolivia, Perú y Paraguay. Lo más notable fue que la crisis financiera internacional, con origen en Estados Unidos, en desarrollo desde el año 2008, y la gran recesión que le acompañó no afectaron drásticamente al grupo de países que habían tomado distancia de las propuestas del FMI-BM. En 2008, el PIB de Brasil aumentó en 5.1%, y el de México, en 1.3%. Midiendo el producto por habitante, en México casi no hubo crecimiento, mientras que en Brasil aumentó por encima del 4% (CEPAL, 2009, p. 117). En 2009 los contrastes fueron mayores: mientras en Brasil el producto se incrementó en 0.6% y el PIB por habitante apenas retrocedió en 0.3%, en México el PIB disminuyó en una tasa anual de 6.7% y el producto por habitante se redujo en 7.7% (CEPAL, 2009, pp. 116-117).

Para México, la contracción de su economía fue la mayor desde los años treinta del siglo pasado, y al lado de ella hubo otros indicadores económicos que dieron cuenta de la severa crisis: reducción de las exportaciones, caída en la recaudación fiscal, incremento notable del desempleo, aumento de la ocupación informal, reducción de las remesas que envían desde Estados Unidos los trabajadores que han emigrado a ese país, una

baja en el ingreso de turismo extranjero y contracción del magro crédito de la banca privada. En los años siguientes la economía de México no logró alcanzar un crecimiento significativo. En años recientes, la continuidad en la aplicación de la agenda del Consenso de Washington ha implicado un crecimiento promedio del PIB de 2.5%, lo que, en términos del producto por habitante, significa un estancamiento. Los artículos sobre México en el libro cobran relevancia frente a este contexto. Un aspecto sobresaliente es el estudio de las asociaciones público privadas y su comparación con el proceso en Brasil, pero también los temas sobre la deuda pública, incluida la nueva dimensión de la deuda pública interna.

Un escenario distinto al de Brasil, que registró una baja sostenida del desempleo desde 2009 a 2013, más un incremento en el salario medio real desde 2005 a 2013, incluso en el año 2009, con una ligera reducción en el PIB, como señalé líneas arriba. En Argentina la crisis financiera internacional no implicó recesión en los años 2008 y 2009. El crecimiento del PIB fue de 0.9% en 2009, y en 2010 y 2011, de 9.2% y 9%, respectivamente (CEPAL, 2011, p. 100). Bolivia, Ecuador y Uruguay mantuvieron su crecimiento. De este grupo de países, fue Venezuela, con una recesión que se prolongó de 2009 a 2010, la que marcó la diferencia. Es posible sostener que en el periodo de 2003 a 2011 este grupo de economías mantuvo un crecimiento económico sostenido y, en contraste con lo acontecido en los años ochenta y noventa, la crisis financiera internacional y la recesión en la economías desarrolladas no se presentó en la región como una crisis financiera mayor y no canceló el ciclo de crecimiento. Lo destacable es el componente interno del crecimiento económico. Al estar evaluando el desempeño de la región, al poco de iniciado el ciclo expansivo, CEPAL destaca que: "El sostenimiento de la expansión del PIB regional en un contexto de desaceleración del crecimiento mundial aunque tal vez a tasas menores que las de 2006, se basa en la vigencia de un contexto macroeconómico interno sano y en la influencia que ejercerá en la demanda interna la continuidad del proceso de crecimiento" (CEPAL, 2006, p. 22). En los años 2010 y 2011 se mantuvo el crecimiento en las economías de América del Sur, que estaban ejecutando políticas diferentes al conjunto de recomendaciones que resultaron de la agenda del Consenso de Washington y los programas del FMI y el BM. Es un proceso de particular importancia en varios de los capítulos que componen el libro. Los programas aplicados en materia de gasto social consideran esta diferencia. Así, resultan relevantes los estudios comparados como los que se incluyen en la sección sobre el gasto social.

Durante los años de la gran recesión global y en los momentos más intensos de la crisis financiera internacional se aplicaron, en varios países de la región, políticas contracíclicas, retirándose algunas hacia el año 2010. No obstante, el retiro no fue total, y en países de América del Sur como Brasil, Argentina, Ecuador y otros incluso se profundizaron, en particular las relativas a políticas sociales e inversión pública. Ejemplo fue el programa de vivienda en Brasil. También, la reducción de impuestos al crédito interno y a los bienes de consumo duradero, y la elevación en el precio máximo de las viviendas que calificaban para obtener una tributación preferencial bajo el programa *Minha Casa Minha Vida* (CEPAL, 2011, pp. 57-58). Fueron acciones que dieron contenido a una política fiscal distante en aspectos relevantes de las propuestas del FMI-BM, pero también permitieron ampliar el mercado interno, fortalecer la demanda, a la vez que atendieron necesidades de diversos grupos sociales. Así, la actividad económica en la región tuvo, en particular en algunos países, un importante impulso interno.

Para el 2012 el escenario estaba cambiando, y en América del Sur países como Argentina y Brasil perdieron el impulso en el crecimiento económico. Para 2014, el PIB por habitante era negativo en Argentina y Brasil, y ello se debió a una recesión en curso en esos países. En 2015, en Uruguay no se registró crecimiento del producto por habitante, y Ecuador inició un periodo con decrecimiento en el PIB por habitante. En Brasil se presentó una notable recesión que se prolongó hasta 2016. En otro texto, Vidal (2018) analizó el problema de la pérdida en el impulso del crecimiento en las economías de América del Sur, que estaban ejecutando una política económica distante de las propuestas del FMI-BM. La caída en los precios internacionales de las materias primas y el impacto negativo en las finanzas públicas no fueron suficientes para explicar el cambio. Destacó el comportamiento de la inversión, el papel de los gobiernos en el proceso de formación de capital y el comportamiento negativo que tiene por un largo periodo sin que medie una crisis económica, hecho que no había acontecido en la región previamente (Vidal, 2018, pp. 75-79). Como lo destacó en ese artículo, no es un problema técnico, es el comportamiento de los actores sociales que participan en el proceso de inversiones y las disputas por los beneficios que se tuvieron desde los años previos a esta situación. Un claro ejemplo es el conflicto en Argentina en torno a la fiscalidad que se aplicó a las exportaciones de soya durante el gobierno de Cristina Fernández, particularmente intenso en el periodo de incremento en el precio internacional de esa materia prima. Como observó en el texto:

Un estudio específico es relevante para explicar a profundidad las condiciones sociales del conflicto social que acompañó a la ejecución de una política económica distante de la agenda del Consenso de Washington. Los ingresos extraordinarios producto de los precios internacionales de ciertas materias primas fueron capturados de cierta forma en Argentina, pero no necesariamente invertidos en actividades productivas. La monetización de rentas y beneficios pudo terminar de realizarse en el exterior, minando las condiciones de incremento de la inversión en el país y generando dificultades para mantener el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso (Vidal, 2018, p. 78).

Fueron años en que la ejecución de la política económica y las medidas de creación de otras instituciones fueron objetadas de diversas formas por algunos actores sociales. Como también sucedió, contando con la acción de otros actores sociales, en el caso de los países que mantuvieron la continuidad en la aplicación de las reformas estructurales, como en México y, bajo otras condiciones, en Perú y en Colombia. En el análisis de la política fiscal ejecutada en la región, es otra dimensión a considerar.

A la fecha, el escenario es notablemente diferente al de los años 2008-2014. En Argentina el gobierno de Macri está ejecutando una política económica alineada con el FMI-BM. Un dato relevante, como lo señalé previamente, es el regreso del país a los mercados internacionales de capital, aceptando las condiciones de pago de la deuda, fijadas por los fondos buitres. Como se destacó antes, en Brasil el regreso a las políticas económicas y la estrategia de reforma que constituye la agenda del Consenso de Washington se dieron por un golpe legislativo, método utilizado para frenar en un breve tiempo al gobierno de Lugo en Paraguay, pero también a Zelaya en Honduras. En Ecuador también se observó un cambio que implicó acercamiento a posiciones defendidas en el espacio de la agenda del Consenso de Washington, aun cuando las elecciones fueron ganadas por el partido que gobernó con Rafael Correa. La dimensión política fue central en la definición de las políticas fiscales, pero, como lo demuestran los casos de Honduras, Paraguay, Brasil y Ecuador, no necesariamente por medio de procesos electorales. Los actores sociales que no estaban de acuerdo con las propuestas ejecutadas por los gobiernos que tomaron distancia de las propuestas del FMI-BM-BID mantuvieron su actuar en los años previos y han modificado la situación utilizando incluso métodos

más allá del ámbito político-electoral. Sin embargo, el escenario continúa abierto, con elecciones en el año en curso, con propuestas que insisten en la necesidad de modificar la conducción política de años previos, incluida la estrategia económica, como en el caso de México y de Colombia, y en otros, con el objetivo de recuperar los cambios realizados en los gobiernos democráticos, como es la situación de Brasil. A la fecha, en Colombia ha triunfado la continuidad en una versión radical, mientras que en México se optó por el cambio. Brasil es un resultado clave para el desempeño de la región, en cuya definición se están utilizando recursos jurídicos con fines políticos para evitar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos de ese país. En todo caso, el análisis de la política fiscal tiene que considerar este escenario, haciendo hincapié en que los contenidos de la política económica están relacionados con el peso que tienen en ella los intereses de los actores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Redacción (16 de marzo de 2004). Lula y Kichner se unen ante el FMI. *BBCMundo*. Disponible en: news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3517000/3517580.stm.
- CEPAL (2011). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. (2009). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. (2008). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. (2006). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. (2005). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Carsten Ebenroth, T. y Gándara, G. (1990). “El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana”, en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, pp. 303-308.
- Correa, E. (1989). “Deuda y mercado internacional de capitales”, en Guillén, A.; Correa, E. y Vidal, G. *Deuda externa: grillete de la nación*. México: Nuestro Tiempo, pp. 11-38.
- Declaración de Mar del Plata (2005). “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la Disponible en: www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf.
- Guillén gobernabilidad democrática”, en *Cuarta Cumbre de las Américas*. Mar del Plata: Argentina.
- Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México: Era.
- Krugman, P. R. y Obstfeld, M. (2006) *Economía Internacional. Teoría y política*, séptima edición, Madrid, Pearson Educación.
- _____. (1992). *Économie internationale*. Bruxelles: De Boeck.
- IMF (2008). *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*. Washington: International Monetary Fund.
- Vanoli, A. (2017). *Patria o dólar. Banco central, corporaciones y especulación financiera*. Buenos Aires: Colihue.
- Vidal, G. (2018). “Latin America: Limits to Alternative Economic Policies”, in *International Journal of Political Economy*, vol. 47, núm. 1, pp. 69-82.

_____ (2006). "Introducción: El ALCA no avanza, pero otros tratados comerciales y acuerdos de inversión se firman", en Vidal, G. (coordinador). *ALCA: Procesos de integración y regionalización en América*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM, pp. 5-21.

CORRUPCIÓN EN MÉXICO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES DESDE EL ENFOQUE DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

En México llevamos décadas de simulación burocrática en lo que respecta al combate a la corrupción. Durante mucho tiempo se ha tratado el tema mediante un diagnóstico ficticio, tradicional, pues simplemente se ha puesto atención a lo superficial: malversación de fondos, escándalos de funcionarios, ineficacia en la rendición de cuentas, etcétera. Este artículo sostiene que es necesario un análisis estructural que una todas las aristas relativas al estudio de la corrupción y que, al mismo tiempo, ofrezca alternativas y soluciones para su combate. En el primer apartado se argumenta la importancia del combate a la corrupción en México y los términos de sus costos para la economía mexicana. Posteriormente, se introduce y explica la metodología que se propone para el estudio de la corrupción, que es el *enfoque de la corrupción estructural*. En un tercer apartado se presentan los retos y las perspectivas para la Secretaría de la Función Pública, derivados de un análisis desde el enfoque estructural. El cuarto apartado presenta un diagnóstico de la Secretaría de la Función Pública durante las últimas administraciones. Finalmente, los últimos cuatro apartados presentan las alternativas, prioridades y acciones urgentes para el combate a la corrupción.

MÉXICO, POTENCIAL INTERNACIONAL Y COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

Internacionalmente, México es un país que se encuentra muy bien posicionado en lo que respecta a la cuestión económica. Somos una potencia económica a nivel mundial. En el 2012 éramos la decimocuarta economía

a nivel mundial.¹ En un mundo tan competitivo, ser la decimocuarta economía mundial es increíble. Sin embargo, hay que reconocer que descendimos y ahora estamos en el lugar 16 de las economías,² pero seguimos en ese mismo marco de potencias económicas, en cuanto a que tenemos recursos, posibilidades de desarrollo y, sobre todo, riqueza en bruto.³

Cuadro 1
México: potencial internacional

México Potencial Internacional (GDP Billions of \$USD), 2012	
AMÉRICA LATINA	RESTO DEL MUNDO
1. Brazil (2,395.968)	1. US-CHINA-JAP-RFA-FR-UK
2. México (1,177.116)	7. Brazil (2,395.968)
3. Argentina (474.954)	8. Russia (2,021.960)
4. Venezuela (382.424)	9. Italy (2,014.019)
5. Colombia (366.020)	10. India (1,824.832)
6. Chile (268.177)	11. Canada (1,819.081)
7. Perú (199.003)	12. Australia (1,541.797)
	13. Spain (1,352.057)
	14. Mexico (1,177.116)
	15. South Korea (1,155.872)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenido del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estamos compitiéndole a España, que no está entre los primeros del mundo, y para como tienen las cosas estructuralmente los españoles, muy

¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, United States of America, International Monetary Fund, 2012. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth>.

² International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, United States of America, International Monetary Fund, 2018, 282 pp. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.

³ Fondo Monetario Internacional, Informe Anual del FMI 2017, Washington, United States of America, Fondo Monetario Internacional, 2017, 112 pp. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/languages/IMF-AR17-Spanish.pdf>.

probablemente los rebasamos cuando queramos. Estamos también arriba de potencias como Corea del Sur, y en América Latina somos un gigante económico, simplemente debajo de Brasil, y con este país la comparación es, sobre todo, en cuanto a extensión. Brasil es un universo en sí mismo en lo que se refiere al territorio.⁴

Sin embargo, el potencial internacional que tenemos no se correlaciona con los datos alarmantes de la corrupción.⁵ Las cifras estimadas de los costos de la corrupción no dejan de crecer constantemente,⁶ calculadas de la forma más objetiva posible, pero es claro que no hay una cifra concreta en cuanto a los costos directos de la corrupción, aunque los costos indirectos son muy claros.

Los costos indirectos se refieren a cómo se desincentivan las inversiones por la presencia de la corrupción en nuestra economía, y ahí mucho se ha querido convencer de que la situación de la falta de inversión en nuestro país tiene que ver con la inflación, con una regulación excesiva y, evidentemente, con falta de financiamiento y con falta de inversión financiera; pero fácilmente se ve que no, que todos estos elementos, tanto las tasas impositivas, el acceso a financiamiento, la regulación y la llamada ética de trabajo, todas estas cuestiones desincentivan la inversión económica muy tangencialmente. Lo que realmente frena a los inversionistas extranjeros y a los inversionistas nacionales es la corrupción. Casi 20% de

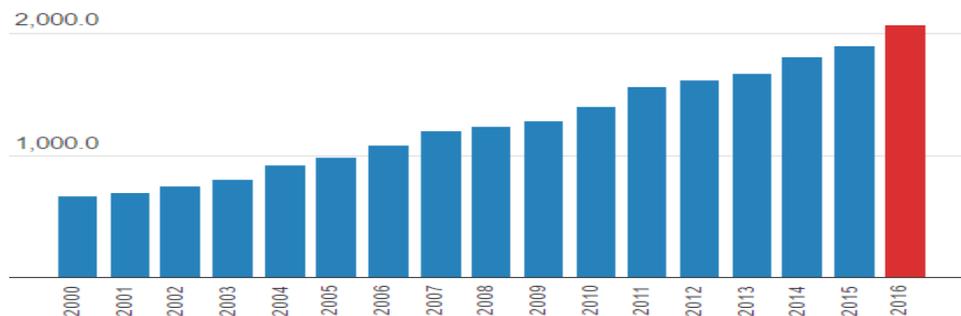
⁴ Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual del FMI 2017*, Washington, United States of America, Fondo Monetario Internacional, 2017, 112 pp. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/languages/IMF-AR17-Spanish.pdf>.

⁵ Pring, Coraline, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, Berlín, Alemania, Transparency International, 2017, 35 pp. Disponible en: <https://bit.ly/2nIVWti>.

⁶ Transparencia Mexicana, *Mexico has shown no improvement in the Corruption Perceptions Index 2017* [en línea], Ciudad de México, Transparencia Mexicana, 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/mexico-has-shown-improvement-in-the-corruption-perceptions-index-2017/> [consulta: 28 de agosto de 2018]; Samanta Lach, *Contestability and changes in tolerance towards corruption: The formation of an elite-citizen coalition in Mexico*, Washington, United States of America, World Bank, 2017, 34 pp. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/588821485539632103/WDR17-BP-Fighting-Corruption.pdf>; Ocde, *Estudio de la ocde sobre integridad en México*, s/lugar, ocde, 2017, 30 pp. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>; s/autor, "Corrupción en México cuesta 9% del PIB: Banco Mundial" [en línea], *López Doriga.com*, 5 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://lopezdoriga.com/nacional/corrupcion-en-mexico-cuesta-9-del-pib-banco-mundial/> [consulta: 30 de agosto de 2018]; World Bank Group, *World Development Report 2017*, Washington, United States of America, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017, pp. 281. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

Gráfica 1
Costo de la corrupción en México

Cifras estimadas al cierre de cada periodo, en mmdp

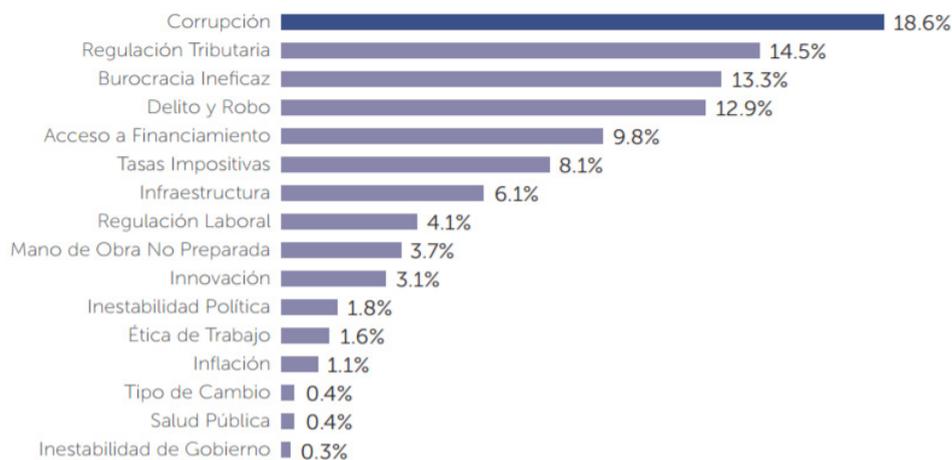


Se estima un costo del 10% del PIB en todos los años

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del INEGI.

Gráfica 2
Corrupción: desincentivación de la inversión

Factores que inhiben un buen entorno de negocios



Fuente: Encuesta sobre mejora regulatoria, gobernabilidad y buen gobierno en los principales municipios de México (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2014).

los factores que inhiben la inversión se debe abiertamente a cuestiones que tienen que ver con las coimas, las mordidas, los pagos ilícitos y la sobre regulación. Estos son datos que vienen de las encuestas: la encuesta sobre mejora regulatoria, gobernabilidad y buen gobierno, del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

Por ejemplo, el presidente Andrés Manuel ha dicho que la corrupción cuesta mil millones de pesos, y que se va a comprometer a cortar los costos de la corrupción a quinientos mil millones de pesos, y que con los quinientos mil millones ahorrados va a hacer su proyecto de desarrollo. Estas cifras son apenas una aproximación, pero aquí lo que se ve es que sí hay tela de dónde cortar en este cálculo, porque, de acuerdo con datos de Transparencia Mexicana, la corrupción para 2016 implicó 7.7 veces más que lo que se le asigna a una de las secretarías de Estado mejor dotadas de nuestro gobierno, y esa secretaría es la Secretaría de Desarrollo Social. Entonces, a Sedesol, el año antepasado, 2016, se le asignaron casi ciento diez mil millones de pesos,⁷ y la corrupción medía, también con datos de Transparencia Mexicana, esa cifra multiplicada siete veces: ochocientos cuarenta mil millones de pesos.

Esto está siendo percibido por la ciudadanía. Puebla es de los estados más altos en términos de percepción de la corrupción. El estado más “limpio”, que es Querétaro, está percibido por los propios queretanos por arriba del 50%; la cifra asciende a 65% en otros estados, y de ahí para arriba. Se pasa por un promedio de 80% hasta llegar a 95% de la Ciudad de México.⁸ Es decir, la ciudadanía percibe la corrupción; no es un asunto nada más de mediciones, no es un asunto de datos fríos por parte del inegi, de Transparencia Mexicana, sino que es un asunto de percepción social, de percepción política también dentro de cada uno de los estados, por parte de los ciudadanos.

Por lo que respecta a la tendencia de delitos económicos que se han reportado a nivel internacional, hay datos que plantean cuestiones muy

⁷ Desarrollo social, *Cuenta Pública 2016. Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos*, s/lugar, s/editor, 2016, 9 pp. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/III/R20.03.AEPE.pdf>.

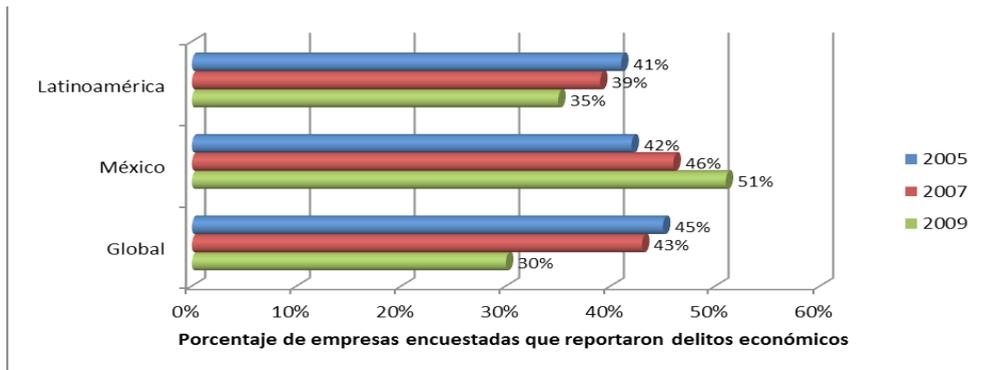
⁸ Inegi, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (encig) 2017*, México, inegi, 2018, 160 pp. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.



interesantes:⁹ la primera es que, a nivel global, se han hecho esfuerzos para reducir todas estas defraudaciones económicas, con políticas de gobierno corporativo, de mayor transparencia, políticas de *stakeholders*, miembros de las comunidades económicas en las empresas. En Latinoamérica, lo mismo: con una tendencia de gobiernos abiertamente izquierdistas en algunos casos; en otros, socialdemócratas y, sobre todo, gobiernos que regulan más, que ponen más freno a los excesos de delitos de defraudaciones. Se ha tratado de cortar la incidencia de delitos económicos también al promedio de 30%. Pero en México, la escalera es para arriba. No se hacen los esfuerzos o no se tienen los resultados a pesar de los esfuerzos, y entonces aquí lo interesante es ver las tendencias: vamos bajando y bajando en la escala latinoamericana y a nivel internacional, pero en México vamos subiendo y subiendo en las tasas reportadas de delitos económicos. Es interesante, para reflexionar, pensar en qué está pasando.

⁹ PwC, Encuesta de Delitos Económicos 2018, México, PwC, 2018, 34 pp, Disponible en: https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexico-cov4.pdf?utm_source=Website&utm_medium=Consultahttps://pwc.to/2HariCi.

Gráfica 3
Evolución de la tasa reportada de delitos económicos (2005-2009)



Fuente: PwC (2009).

Todos estos datos están reportando corrupción desde un punto de vista tradicional, de cómo se mide la corrupción con pagos ilícitos, mordidas, violaciones a normatividad; una definición de corrupción tradicional que es la se mide generalmente en los barómetros de la corrupción.

LA CORRUPCIÓN VISTA DESDE EL ENFOQUE DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL

Desde el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción, una metodología de corrupción estructural, y ahí planteamos la siguiente definición, explicada de manera muy sucinta: la corrupción vista no como un pago individual y en abstracto, un pago ilícito divorciado de otros condicionamientos, sino como una forma social de dominación que se sustenta en un diferencial de poder estructural que se caracteriza por abuso, por impunidad y, por supuesto, por expropiación de los recursos, por apropiación, en este caso, de vida de los recursos de la ciudadanía. Esto introduce un cambio sustancial en la forma en cómo tenemos que percibir la corrupción y, por supuesto, en cómo tenemos que confrontarla, porque entonces no se va a confrontar sólo como un asunto que solucione los pagos ilícitos divorciados o la violación a la normativa en términos poco éticos, como una simple violación burocrática-administrativa, sino que ahora hay que verla en esta dinámica mucho más sociológica

y, evidentemente, desde el punto de vista de la economía y de su acción estructural.¹⁰

En esta definición de corrupción estructural se sugiere una forma de dominación que es histórica. Lo de *histórica* tiene que ver con el contraste de la idea de que es transhistórica, de que la corrupción nace con el hombre y con la sociedad, y de que, entonces, no hay escapatoria, lo cual lleva incluso a esencializarla haciéndola cultural, un rasgo estructural de ciertas sociedades en particular. Desde la perspectiva que manejamos, se propone que es algo que tenemos que combatir desde la concepción de la corrupción estructural.¹¹ Entonces, se trata de la corrupción vista como una forma de dominación social e histórica en la que predominan todos estos elementos: abuso de poder, sea este poder público, que es el que generalmente se asocia a la corrupción, o privado, que es también el que hoy rige. La impunidad, la apropiación de los recursos y estas categorías que se van aquí delineando poco a poco tienen que ver con fenómenos de la ruptura de la sinergia que tiene que haber entre el Estado organizador, el Estado social y la ciudadanía; o, en otros términos, las relaciones Estado-sociedad.

El abuso de poder y la ruptura de la conexión entre el Estado y la sociedad generalmente implican, repito, la coima, la mordida, el atraco directamente a los recursos de la ciudadanía, pero puede implicar conductas totalmente legales, y ese es también otro elemento que se pone aquí a discusión: la corrupción no es nada más un asunto de ilegalidad, sino cada vez más, si lo vemos usando este lente de la corrupción estructural, es un asunto de legalización de procesos que están en curso, no necesariamente legales, pero que pueden perfectamente cumplir con la norma y, aunque sean conductas legales, son inmorales; por lo tanto, por su falta de moralidad, de ética pública o de ética social, nos traen un déficit de legitimidad social, que es lo que finalmente está poniendo en jaque a las instituciones. En otras palabras, la impunidad implica un déficit de

¹⁰ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, "Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 78, unam-iis, enero-marzo 2016, pp. 119-152. Disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>; "Explorando la corrupción estructural", *Plaza Pública*, 2017. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-ballesteros>.

¹¹ *Ibid.*

legitimidad; también hay delitos, evidentemente hay opacidad, y eso nos lleva al tema de la injusticia, de todo tipo: defraudaciones, no sólo defraudación tradicionalmente económica, sino defraudación a la ley, es decir, la simulación institucional que se da en la regulación, la simulación institucional que se da en el tema de los impuestos o en la simulación que se da en todo tipo de instituciones democráticas. Eso finalmente termina en una captura clara y llana del Estado y de la obligación de la cual tendría que partir, que es la de servir a todos.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: RETOS Y PERSPECTIVAS

Como se sabe, está es la perspectiva de una servidora: poder trabajar en la Secretaría de la Función Pública echando a andar una nueva visión de trabajo, y ésta es la visión que yo propondría desde una política pública del combate a la corrupción estructural. La misión de una nueva Secretaría de la Función Pública, desde una perspectiva de corrupción estructural, tendría que buscar la instauración de una nueva ética de trabajo que auspicie honestidad, eficacia, profesionalización y transparencia, en apego a la normatividad que tenemos, pero en términos de la visión de combate a la impunidad, es decir, castigando la corrupción: la ineficacia se elimina y el combate se ciudadaniza — esto es muy importante — : ciudadanizar el combate a la malversación de fondos, proteger y auspiciar la denuncia y garantizar la transparencia para que con todo eso se pueda generar la sinergia del desarrollo, la sinergia de ahorros en desarrollo que nos puedan llevar a nuevos derroteros en términos de lo que se ha propuesto el Estado Democrático de Derecho.

La Secretaría de la Función Pública, por la más reciente reforma constitucional que dio lugar a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA),¹² tiene la obligación de empezar a trabajar inmediatamente con la Auditoría Superior de la Federación, es decir, el control externo y posterior de la Secretaría de la Función Pública es el control interno y preventivo; se tiene que estar conectando constantemente, en este esque-

¹² Secretaría de Gobernación, *Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción*, México, Diario Oficial de la Federación, 2016. Disponible en: <https://www2.politicas.unam.mx/consejo/wp-content/uploads/2014/08/anexo2recomendacionesreferencias.pdf>.

ma del SNA, con el control fiscalizador, legislativo y posterior que es la Auditoría Superior de la Federación. También, está la supuesta Fiscalía especializada en combate a la corrupción, que es un ente novedoso pero acéfalo, inexistente, y del cual no se han podido poner de acuerdo los políticos para nombrar al fiscal anticorrupción todavía, y aunque había la obligación, por el transitorio de ley, de nombrarlo lo más pronto posible dado que estamos hundidos y hundiéndonos cada vez más en corrupción, hasta la fecha no tenemos ningún fiscal especial en combate a la corrupción.

El Instituto de Transparencia, que ya lleva años andando, incluso antes como otra institución, que fue el famoso IFAI, lamentablemente está capturado en una lógica de simulación institucional. Sí tenemos la ley, sí tenemos este órgano garante, sí tenemos incluso algunos resultados institucionales importantes, pero el hecho de que la presidenta de ese INAI figure en una lista plurinominal para ser senadora por el Partido Revolucionario Institucional, y además el hecho de que no haya dado apertura a información importantísima para todos, como fue en el caso Odebrecht,¹³ habla de una total captura institucional por parte del INAI.

No obstante, es un órgano importantísimo con el cual hay que coordinarse en el contexto del SNA. Evidentemente, está toda la institucionalidad de lo judicial, tanto la Judicatura Federal como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que no va a ser otra cosa más que un Tribunal Fiscal actor metamorfoseado, lo cual también tiene sus limitaciones políticas e institucionales porque ese Tribunal Fiscal con el que contamos actualmente nos ha quedado a deber en cuanto a las tareas para las cuales fue pensado. Entonces, ese Tribunal Fiscal que no ha funcionado al 100% en términos de la persecución de los delitos fiscales y de evasiones fiscales, va a ser el encargado ahora de decidir en términos de la justificación administrativa en su conjunto.

¹³ Redacción, "La Fiscalía mexicana, obligada a publicar el expediente del 'caso Odebrecht'", *El País*, 2 de octubre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/03/mexico/1538528523_679576.html [consulta: 4 de octubre de 2018]; Rey Rodríguez, "Ordenan publicar expedientes de investigación por caso Odebrecht en México", *CNN en Español*, 3 de octubre de 2018. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/odebrecht-pgr-investigacion-pemex-pena-nieto-constructora-vo-sots-perspectivas-mexico/> [consulta: 4 de octubre de 2018]; Redacción, "Inai ordena a pgr abrir caso Odebrecht", *El Siglo de Torreón*, 2 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1504727.inai-ordena-a-pgr-abrir-caso-odebrecht.html> [consulta: 4 de octubre de 2018].

Si nos fijamos en el SNA, gracias a su creación por la reforma constitucional, falta un elemento crucial en términos institucionales, que es, en primer lugar, el Instituto Nacional Electoral. La corrupción y las corruptelas más importantes hoy por hoy no son nada más para enriquecerse. De hecho, son inmensamente ricos los actores de poder corruptos, tanto los empresarios como políticos de altos vuelos; ellos ya no quieren más casa blancas, más Malinalco, ya son inmensamente ricos. El asunto de la corrupción en nuestro país es para reproducir un sistema de dominación, como se mencionaba anteriormente, pero podemos hablar de un sistema político que abusa de los derechos fundamentales en todas las aristas. Entonces, tendría que estar claramente aquí metida la institucionalidad electoral para prevenir, para legislar y para coordinar en este SNA. No está el INE, y tampoco está otra institución importantísima, que, por cierto, ha sido muy criticada en los últimos meses respecto a la entrega de candidaturas independientes: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entonces, si tenemos ahí al Consejo de la Judicatura Federal, no siendo por qué no podemos tener al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Son dos huecos faltantes que hablan en sí mismos de su falta de organización.

Lo que proponemos hacer desde la nueva Secretaría de la Función Pública se tiene que trabajar con tres áreas de interés específico que quiero subrayar brevemente: la Fepade, el Registro Público de Comercio, que es de donde tenemos que estar capturando, filtrando y eliminando, desde luego, todas las empresas fantasmas,¹⁴ que son las que se generan para las triangulaciones de las estafas maestras, para triangulaciones de los recursos, para las triangulaciones de esos grandes montos financieros que van, repito, a la compra y coacción de voto o a la compra y manipulación para la vejación de los derechos de todo tipo; y otra entidad que me parece importantísima y que nunca se pone atención en ella, el Instituto Nacional de las Mujeres, primero, porque las mujeres son víctimas directas de la corrupción en todo sentido y, en segundo lugar, porque también son victimarias y víctimas, por ejemplo, en el más reciente proceso electoral del Estado de México, del cual fuimos observadores electorales directos,

¹⁴ Rodríguez, Belén, "Facturan empresas fantasmas 5% del pib", *Mural*, 26 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.mural.com/aplicacioneslibre/pre acceso/articulo/default.aspx?id=1309485&lcmd5=a023083e4b8785ed0ddf87829300df9c&urlredirect=https://www.mural.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1309485&lcmd5=a023083e4b8785ed0ddf87829300df9c> [consulta: 30 de agosto de 2018].

vimos que la compra y coacción del voto son asuntos de mujeres, feminizado totalmente. Son mujeres, las llamadas “halconas”, las que están con las listas, porque además son las mujeres las que conocen a la comunidad, son las jefas de familia que conocen a sus vecinas, entonces a ellas les dan el deshonesto rol de estar palomeando y comprando votos y amenazando. Las mujeres están siendo participantes directas de estas defraudaciones, una vez más, como victimarias y como víctimas, en un esquema piramidal y, obviamente, como beneficiarias directas de todos los programas sociales. Como jefa de familia, también es clarísimo que las mujeres cada vez son más las que lideran las familias, y son importantes de atender en el sentido del combate a la corrupción.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: UN DIAGNÓSTICO

El diagnóstico inicial, en términos estructurales y económicos, que hemos hecho de la Secretaría de la Función Pública es muy interesante. El diagnóstico en estos años, que es básicamente el sexenio de Peña Nieto, se arroja sobre ejercicios presupuestales: a veces se ejerce casi lo doble, como en el 2016, cuando también se vinculó por supuesto con el fraude electoral del Estado de México. Ahí se ejerció lo doble de lo que la Cámara de Diputados le aprobó. El presupuesto aprobado fue de mil doscientos millones de pesos, y se ejercieron dos mil trescientos 300 millones de pesos en ese año.

SFP, Sobre ejercicios fiscales, 2009-2016		
Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido
2009	1,568,055,793.00	2,649,753,966.00
2010	1,248,758,954.00	2,441,034,995.00
2011	1,346,104,529.00	1,968,411,473.00
2012	1,630,354,898.00	1,704,373,016.25
2013	1,392,873,286.00	1,529,739,778.01
2014	1,478,429,368.00	1,682,995,934.58
2015	1,483,947,925.00	1,952,589,631.34
2016	1,296,984,800.00	2,344,295,135.71
2017	1,106,575,552.00	1,667,593,167.38

Eso habla de muchas cosas muy paradójicas, de las cuales la principal es que se trata de sobre ejercicios presupuestarios que tienen una tasa de decrecimiento de los programas presupuestarios y, por ende, ahí es donde surge la trampa de la corrupción institucional y estructural, porque la Secretaría de la Función Pública, como ya vimos, se la pasa gastando más de lo que le aprueban. La sfp sólo tiene ocho programas presupuestarios que se dividen en tres grandes aristas: 1) fiscalización, 2) “buen gobierno”, es decir, generación de normativa para el funcionamiento organizacional democrático, y 3) profesionalización, todo el tema del servicio civil de carrera y profesionalización de la vida pública. Estas tres grandes aristas se dividen en ocho programas presupuestarios que en sí mismos son títulos y programas muy robustos, muy rimbombantes, pero que dicen poco en cuanto a lo que hacen si no es que nos fijamos en las tasas de decrecimiento que tienen. Las actividades de apoyo administrativo se han mantenido, las actividades de apoyo al buen gobierno y la función pública decrecieron 23%; la fiscalización decrece, la integración de estructuras profesionales decrece; los trámites, las regulaciones, todo eso que también es importantísimo enfrentar, la sobre regulación decrece casi 10%. La inhibición de la sanción decrece también, y el único que crece en términos gigantes, exagerados, y yo diría incluso obscenos, 70% de estos grandes recursos que se están ejerciendo, es un programa llamado Promoción de la Cultura de la Legalidad y el Aprecio por la Rendición de Cuentas.

La misión –fallida– de la Secretaría de la Función Pública, según dice, es “fortalecer los procesos de prevención, normatividad, detención y sanción para erradicar prácticas de corrupción y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la mejora continua en la honestidad, la eficiencia de la atención pública”. Esa es la misión con la que ha trabajado la Secretaría de la Función Pública durante todos estos años, sobre todo a partir de 2012. A este respecto, es un poco burlesco, al menos, y engañoso decir que hay que fortalecer. Se fortalece lo que está fuerte, lo que está bien. Mejorar, se mejora lo que está bien, para tenerlo mejor.

Es por eso que nosotros partíamos de esta visión más realista, que es instaurar, no fortalecer, no mejorar. Es darnos a la gran tarea de, por primera vez, auspiciar honestad y eficacia, con nuestra normatividad. ¿Cómo vamos a hacer para verdaderamente instaurar y generar o regenerar una nueva ética pública? Yo propongo aquí algunos proyectos y programas prioritarios en todo el ámbito de la función pública. Me permitiré decir dos o tres cosas de cada uno de ellos para dar paso:

Clave	Programa presupuestario	PPEF 2018	PPEF 2017	Tasa de crecimiento real respecto al 2017
M001	Actividades de apoyo administrativo	117,489,601	114,424,143	3%
001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	40,616,413	52,558,296	-23%
002	Fiscalización a la gestión pública	138,767,588 175,558,340	315,705,685	-0.4%
003	Integración de las estructuras profesionales del gobierno	80,204,126	83,533,279	-4%
005	Regulación de los procesos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal	215,968,352	238,061,126	-9%
006	Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción	222,592,566	237,353,981	-6%
008	Promoción de la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas	200,708,217	118,054,668	70%
TOTAL	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	1,191,905,203	1,106,575,552	2.9

1. Nuevas tecnologías para el combate a la corrupción.
2. Sistemas o plataformas de servidores públicos que están siendo ya partícipes de las contrataciones.
3. Sistemas de sancionados.
4. Sistema nacional de fiscalización, en coordinación con el SNA.
5. Denuncias públicas y administrativas.
6. Contrataciones públicas y con control social

En cuanto al primer punto, en una época de digitalización y de expansión de las redes sociales; las nuevas tecnologías de la información deberían convertirse en herramientas estratégicas en la lucha anticorrupción. Innumerables experiencias a nivel internacional han demostrado que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) poseen un enorme potencial para prevenir, detectar, investigar y frenar la corrupción.

Por lo que respecta al segundo punto, no se trata nada más de los sistemas, porque sistemas tenemos. Lo que se está planteando es que tengamos plataforma de coordinación de los sistemas, que es un buen paso administrativo. Fuimos pioneros en términos de la informática en este país, porque tuvimos un infranet desde el año 2006, generamos un copranet, pero lo vencimos: en un copranet fallido, y entonces no podemos caer en la simulación: ya tenemos un sistema, ya tenemos un copranet organizado electrónicamente; sin embargo, sabemos cómo los sistemas electrónicos pueden caerse, incluso en las grandes elecciones, en los grandes momentos.

Las debilidades que encontramos más llamativas son que no están obligadas todas las unidades administrativas a utilizarlo; también, que los funcionarios no tienen capacitación para utilizar el copranet y que, en muchas ocasiones, solamente introducen información sin saber concretamente a dónde, y eso no nos sirve para las transacciones de las compras públicas. Algo fuertísimo es que las empresas fantasmas utilizan ese copranet, está lleno de empresas fantasmas; de hecho, es una suerte de legitimación de las empresas fantasmas, que, como ya aparecen en el copranet, parece que no tienen ningún problema. Por eso decimos que tenemos que coordinarnos con ese registro nacional, donde tenemos que filtrar a las empresas fantasmas. No es transaccional –se dice– este sistema, es más informativo; es un sistema que arroja información pero que no ayuda a tomar decisiones de transacciones verdaderas para transparentar este ejercicio de nuestros recursos fiscales y recursos públicos. Entonces,

es por eso que nosotros proponemos también tener una cooperación directa con la Unidad de Inteligencia Financiera, del SAT, y con todas estas políticas de fiscalización del dinero público general. Queremos poner también todas las líneas de acción de licitación de datos abiertos de inteligencia artificial para tener, entonces sí, una nueva plataforma nacional de primera, y no nada más que cumpla con la obligación constitucional, sino una verdadera plataforma que ayude a las transacciones y que no se limite a agrupar la información, sino que también la ordene sistemáticamente para la toma de decisiones.

Esto no se lleva a cabo únicamente con el asunto de la tecnología, no se queda preso en un tema organizaciones informático y de inteligencia artificial, sino que es algo que le compete a la inteligencia humana. Por eso lo que necesitamos es la participación de los ciudadanos: las compras a través de hacer las licitaciones públicas, con control social, con participación ciudadana constante, que vaya más allá de los actores sociales simbólicos. Proponemos que haya un control social completamente fuerte, robusto, respecto a las compras, utilizando todas estas formas de tecnología y todos estos nuevos sistemas, todas estas nuevas plataformas que ofreceremos, que estén participando con compras en tiempo real y con participación cívica de forma directa.

Las dependencias que llevan a cabo licitaciones con mayores riesgos de corrupción –y además reconocido abiertamente por la propia OCDE– son las que tienen que ver con las políticas sociales, las políticas de salud, las políticas de educación, es decir, programas como Prospera, Liconsa, Sagarpa y Semarnat; pero las que más concentran las contrataciones públicas son la CFE, el ISSSTE y el IMSS. Estas tres dependencias concentran 53% del dinero público otorgado con dotaciones, un millón de pesos, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, de la Administración Pública Federal.

ALTERNATIVAS, SOLUCIONES Y PRIORIDADES PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Las propuestas de combate a la corrupción, desde la perspectiva de la corrupción estructural, son las siguientes. Cabe destacar que todas ellas forman parte del plan de trabajo que tenemos en mente para la Secretaría de la Función Pública, con miras a que, para el 2024, en resumidos términos, la corrupción se castigue, la ineficacia se elimine y el combate a la

malversación de los fondos públicos se ciudanice; que la denuncia se proteja, la transparencia se garantice y se generen ahorros para el erario público. Algunas de ellas se explican con más detalle a continuación.

En primer lugar, tener nuevos elementos de definición de las compras públicas, y un elemento fundamental de las compras públicas tiene que ser los indicadores de desempeño con criterio de sustentabilidad. Es decir, comprarle a las empresas que están respetando el medio ambiente, que están respetando a sus empleados, que están respetando la normatividad laboral, social, ecológica. Tener criterios de sustentabilidad en la asignación de los contratos y las compras; responsabilidades renales, incluso no sólo administrativas para incumplimiento de los procesos de las licitaciones; obligatoriedad de las ciudadanos, prohibición del abuso de adjudicaciones directas. En general, la obligatoriedad de la licitación pública. Tenemos que hacer un esfuerzo por aplicar estas cláusulas sociales en la asignación de las compras y los contratos. Las cláusulas sociales son precisamente estas herramientas que permiten fomentar políticas de empleo: si la empresa está dando empleo -vía remunerado- y respetando la Ley Federal de Trabajo, se fomenta su ingreso a los compradores del Estado. Verificar los precios de mercado: tenemos que tener verdadera competitividad de precios para el Estado. Favorecer la economía social y solidaria, porque se dice mucho en el discurso -sobre todo- porque no es realidad, pero se utiliza; es un discurso muy bonito para todos los políticos y economistas: el favorecimiento de las medianas y pequeñas empresas -dicen ellos-, los Pymes; pero, primero, no se cumple, y segundo, esto que están promoviendo es un paso más allá porque no es nada más la pequeña y mediana empresa, sino la economía de otro tipo, la economía solidaria, social; la economía de las cooperativas tiene que ser también favorecida, incluso con cuotas de asignaciones, para generar esas sinergias de otro tipo de economía, no sólo de la economía tradicional, competitiva, eficiente e interesante, como es la economía capitalista, sino también otro tipo de economía interesante, que en este caso podría traer la economía social. Priorizar servicios nacionales, erradicar empresas fantasmas, y esto también es importante: establecer verdaderos tribunales donde las empresas pequeñas y medianas, empresas solidarias, incluso las grandes empresas -¿por qué no?-, puedan acudir para reclamar el incumplimiento del proceso que no se haya respetado.

Otro proyecto es el auspicio de la denuncia ciudadana. Aquí sólo resalto dos cosas: la primera es que la denuncia ciudadana es una herra-

mienta de combate a la corrupción desde hace muchos años a nivel internacional. México mismo está incumpliendo el contar con leyes de apoyo y de denuncia ciudadana porque es signatario de las convenciones más importantes en materia de corrupción internacional, de la Convención Internacional de las Naciones Unidas, de las Convenciones Interamericanas de Combate a la Corrupción, en donde ya obligan a los signatarios a contar con las llamadas leyes de los *whistleblowers*,¹⁵ que son quienes dan la alerta de los indicios de corrupción, y nosotros no lo hemos hecho. Tenemos buzones de queja, simulaciones de que la ciudadanía va a ser atendida y respetada, pero no hay una normatividad federal o general, ninguna normatividad importante que proteja a los ciudadanos. ¿En qué los protegería? En todo: empezando por su trabajo. Lo primero que pierde el ciudadano al denunciar es su trabajo, pero también estamos hablando de la propia vida y, evidentemente, de muchos derechos cívicos básicos de cualquier tipo. Es por ello que este tipo de leyes son fundamentales para nuestro país. Estas protecciones laborales, de derechos políticos, de derechos económicos, de derechos fundamentales, son importantísimas. Son muy diferentes este tipo de propuestas y proyectos. Se confunden muchas veces con los que ya tenemos en el ámbito penal, que son los delatores. No son delatores, no se trataría de delatores, sino de la conformación de una nueva ética cívica de la alerta. Aquí es un asunto de ciudadanía, de conformación de una nueva ciudadanía, verdadera en la ética de la alerta; y no se concentraría nada más en los órganos de gobierno o en los órganos públicos. Hoy, más que nunca, los que tienen el poder son lo privado, las corporaciones. Y también abusan los privados, y ponen en riesgo las vidas humanas de los consumidores, de los ciudadanos. Es una corruptela que tiene que ser denunciada con un tipo de estas normativas.

¹⁵ Henik, Erika, "Understanding whistle-blowing: a set-theoretic approach", *Journal of Business Research*, United States of America, 2014, pp. 442-450; Waytz, Adam; Dungan, James & Young, Liane, "The whistleblower's dilemma and the fairness-loyalty tradeoff", *Journal of Experimental Social Psychology*, United States of America, 2013, pp. 1027-1033; Seifert, Deborah L.; Sweeney, John T.; Joireman, Jeff & Thornton, John M., "The influence of organizational justice on accountant whistleblowing", *Accounting, Organizations and Society*, United States of America, 2010, pp. 707-717; Gao, Lei & Brink, Alisa G., "Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing", *Journal of Accounting Literature*, United States of America, 2017, pp. 1-13; Hersh, "Whistleblowers - Heroes or traitors?: Individual and collective responsibility for ethical behaviour", *Annual Reviews in Control*, University of Scotland, Scotland, 2002, pp. 243-262.

Entonces, la protección y auspicio de la denuncia ciudadana es la conformación de una nueva ética.

Un elemento importante más es la profesionalización. Se supone que las leyes, los instrumentos, los servicios profesionales de carrera, son para impulsar una nueva ética de cómo se ganan los puestos los directivos. Porque no se está hablando de los profesionales de base; los profesionales de base tienen sus derechos laborales protegidos por los sindicatos. Aquí se habla de los funcionarios, sobre todo de los altos y medianos, de los que toman las decisiones de la función pública y que deben tener estabilidad para no estar siempre a la vera del político, siempre fomentando un actuar ideológico y no verdaderamente profesional; entonces, es muy positiva la figura, pero evidentemente se ha utilizado como botín político, como los sindicatos, como un botín clientelar, y ahí están los datos. En noviembre de 2012, Felipe Calderón ya estaba obligado a tener en funcionamiento el servicio civil de carrera, el servicio profesional de carrera, pero envió al Congreso unas reformas para darle un regalo envuelto a Peña Nieto: le regaló 1 213 plazas de directores generales y casi 2 500 de directores adjuntos para no ser sujetos al servicio civil de carrera, para evadir el concurso y para que él pudiera tener ese botín político para dar a todos sus jefecillos, para sus copartícipes en sus partidos.

Esto es muy grave porque en 2016, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, en una auditoría que se realizó al servicio civil de carrera, de más de medio millón de servidores de la Administración Pública Federal, del millón 698 mil de servidores públicos, solamente 2% tenía licenciatura, posgrados y diplomados. Entonces, no hay méritos, no hay credenciales, no están los mejores necesariamente. De hecho, en ocasiones no se tienen los méritos, las credenciales ni los diplomados no por voluntad, sino por imposibilidad: es una obligación de la Secretaría de la Función Pública ofrecer estos diplomados, estas mejoras; ofrecer esta profesionalización. Ellos tienen mucha sed para esta profesionalización; quieren estar mejor cada vez, venderse mejor, conocer mejor, no hay ningún interés del gobierno –o no ha habido– para actuar en favor de estos funcionarios públicos.

Ante esto están los principios regulatorios que propondríamos desde el enfoque de la corrupción estructural para el servicio civil de carrera. En primer lugar –muy importante–, no discriminar. En estos servicios civiles de carrera se utiliza mucho la discriminación, no sólo de etnia o de raza, sino de género también: son los hombres los que casi siempre reciben los mejores posicionamientos.

Otro tema a tratar, que tiene que ver más con su *expertise* como economistas y fiscalistas, es el tema de la corrupción fiscal y financiera. La corrupción estructural es un asunto, sobre todo, de malversación de grandes cantidades de dinero, y eso no se da por pagos menores asilados o discretos, sino por transferencias financieras, por defraudaciones impactantes que nos hieren como nación.

Llegamos entonces a dos fenómenos similares pero esencialmente diferentes. Uno es la evasión fiscal y el otro, la ilusión fiscal. La evasión fiscal es un delito que se castiga con cárcel, como lo dicta la ley. Pero la ilusión fiscal no es un delito y, sin embargo, está coparticipando en estas defraudaciones estatales, en esta defraudación de los recursos del desarrollo. De esta forma, a la evasión fiscal se le suma la ilusión fiscal; después, fraude directo de los directores, sobre todo corporativos, fraudes financieros directos, de lo cual se desprende un fenómeno muy negativo que se conoce perfectamente como blanqueo de activos.

Todo esto, blanqueo, fraudes comerciales, ilusión fiscal, evasión, más otros fenómenos que están hiriéndonos de forma directa, con implicaciones políticas muy fuertes, como el tráfico de personas, el tráfico de órganos y el tráfico de mujeres, parece nada más pesos y centavos y dineros perdidos y encontrados, pero no los son, porque se vinculan a estos fenómenos, que incluso muchos dicen que son las semillas de explicación de fenómenos como Ayotzinapa, por ejemplo; o el hecho de que todos los desaparecidos y los que están siendo asesinados, desmembrados, son jóvenes.

Entonces, sí los hay, y tenemos que reconocerlos, no hacernos de la vista gorda en la colusión de fenómenos que tienen que ver con lo que se dice en el primer punto: México ocupa el tercer lugar como país exportador de capitales ilícitos a nivel global,¹⁶ es decir, hay una economía ilícita; ya ni siquiera se trata de la economía capitalista, hay una economía ilícita donde sí entran el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas, la evasión fiscal y los paraísos fiscales; absolutamente todo lo ilícito global. México es el tercer país que más dinero da en el mundo, y eso nos debería indignar como fiscalistas, como gente en estos asuntos. El

¹⁶ *Proyecto de Nación 2018-2024*, s/fecha, s/editor. Disponible en: <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>; Raziél, Zedryk, "Plantea amlo abatir paraísos fiscales", *Reforma*, 22 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones-libre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1262581&v=7&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1262581&v=7> [consulta: 30 de agosto de 2018].

primer país es China, que tiene para dar y repartir. Rusia es el segundo. Además, China y Rusia tienen otra conformación, otra forma de organización sociopolítica. Y después, México. Es decir, no es un país árabe, no es la India, otro país petrolero, es nuestro país, en donde tenemos tanta gente empobrecida, tantas víctimas de esta situación que estamos aquí narrando. Así como en el pasado, en la conformación de la economía capitalista y la nueva economía moderna, fuimos el país que más oro dio, desde el Nuevo Mundo al Viejo Mundo; ahora estamos también siendo los que más sangre están dando para la creación ya no de una economía moderna pujante, capitalista, generadora de sinergias, sino de una economía de lo ilícito, de una economía que vive de lo financiero y ya no de lo productivo.

Esto es muy grave, pero por eso mismo tenemos que actuar. Tenemos mucha convicción de que se va a poder trabajar con todos estos elementos, por ejemplo, la colaboración internacional para paraísos fiscales, verdadera, no hacerse de la vista gorda como ya ha pasado.

Empezar por esto, que es muy fácil, la iluminación de los programas de consolidación fiscal para evitar la ilusión fiscal; leyes de conflicto de interés en materia financiera, disciplina de delitos tributarios, declaraciones juradas. Y evidentemente, los controles a banqueros y financieros.

AUSTERIDAD REPUBLICANA

Por último, se tocará un tema muy importante que no debe dejarse de lado: la austeridad republicana. ¿Cómo lograrlo en acciones concretas? Expediremos normas (a través de nuestra facultad reglamentaria) de prevención de conflictos de interés para mejorar el control interno. No volveremos a permitir que el secretario de Energía tenga intereses millonarios en las gasolineras del país (caso Pedro Joaquín Coadwell, caso Juan Francisco Mouriño) ni que los funcionarios reciban casas blancas.¹⁷

Daremos protección y estímulo a informantes alertadores internos. La denuncia interna requiere de una ley de protección a “informantes in-

¹⁷ Sandoval, Irma Eréndira, “Las lecciones del caso Iván”, *La Jornada*, 9 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/09/index.php?section=opinion&article=020a1pol> [consulta: 30 de agosto de 2018].

ternos” que ofrezca garantías laborales, políticas y cívicas a ciudadanos, para que presenten quejas confidenciales (más no anónimas) sobre funcionarios públicos y políticos que delinquen o malversan fondos.

Esto, de hecho, es un compromiso incumplido de México, ya que las leyes de protección a informantes están incluidas en todos los convenios más importantes de combate a la corrupción que ha firmado el Gobierno, como la Convención Interamericana de Combate a la Corrupción. Sin embargo, hasta la fecha en nuestro país no ha sido posible implementar este tipo de leyes.

En relación con el Servicio Civil de Carrera, instauraremos un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño para evaluar y aplicar el Servicio Civil de Carrera hasta acabar con la utilización facciosa y clientelar de los puestos en la APF. Ofreceremos desde aquí los elementos e instrumentos para el desarrollo profesional de nuestros burócratas y servidores públicos.

Al 31 de diciembre del 2016, únicamente 2.7 % de la plantilla de la Administración Pública Federal contaba con licenciaturas, posgrados y diplomados en universidades nacionales e internacionales, es decir, con méritos y credenciales académicas. Esta situación debe transformarse, pues los trabajadores al servicio del Estado son una mina de oro y están ávidos de formación y de mayor reconocimiento a sus méritos y capacidades.

El mérito, la honestidad y el trabajo en beneficio de la sociedad serán los únicos criterios para desarrollarse en la función pública. Haremos más eficientes los mecanismos de ingreso y más transparentes los mecanismos de ascenso para los servidores públicos. La ONU define el servicio de carrera como “un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación”.

Institucionalizaremos el principio de no discriminación ni por etnicidad, ni por edad, ni por género, ni por preferencia sexual, ni por ideología política; la no discriminación será elemento rector de los servicios profesionales. La austeridad de Estado es un modo de vida democrático sustentado en el interés general, en la sobriedad de la vida pública y privada, y en la entrega abnegada al cumplimiento del mandato popular. Un gobierno austero es aquel que no malgasta en cuestiones superficiales y vanas el dinero público, sino que destina la mayor parte de sus recursos a los propósitos reales de desarrollo y justicia social que emergen del mandato popular.

El derecho humano a la “buena administración” es un derecho fundamental que caracterizará la Cuarta Transformación. Este derecho humano se garantizará a través de la instauración de un gobierno probo, profesional, honesto y efectivo. Es necesario construir un Estado Social y Democrático de Derecho que transite hacia un Estado Constitucional de Derecho donde el ciudadano sea el eje rector y donde la buena administración pública se oriente a defender el interés general, para fungir como garante de los derechos humanos.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Así, se debe entender que la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez son los criterios con los que se rinden cuentas en el uso de los recursos públicos. En caso de que estos principios se transgredan, nos encontramos ante la condición objetiva de corrupción.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM señala que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Por ello, todas las acciones, procesos y políticas del Estado que tengan por objeto promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos deben ejercerse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Si no se unen estos dos ámbitos de acción, nos encontraremos frente a un caso de corrupción que tendría como consecuencia la privación o violación de diversos derechos humanos o fundamentales.

Por ello, obedeciendo al claro mandato popular, expresado en las urnas el pasado 1 de julio, se somete a esta soberanía una “ley de austeridad de Estado”, que se configurará como un elemento indispensable para la reconstrucción de la institucionalidad republicana de México. A partir de esta ley, la austeridad será un principio conductor de la buena administración y se convertirá en eje estratégico del gasto público. También, permitirá que la austeridad se establezca como principio rector de observancia obligatoria para todo servidor público y como política de Estado transversal para todo el gobierno.

AUSTERIDAD REPUBLICANA VS AUSTERIDAD NEOLIBERAL

El presente proyecto de decreto está construido sobre la base de un concepto de “austeridad republicana”, que recoge lo mejor de la historia de nuestro país y se aleja de la aplicación neoliberal, de la austeridad funcional al menoscabo de los gobiernos y al pisoteo de los derechos sociales. La austeridad neoliberal ha funcionado bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo ha avanzado pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar sólo los intereses de unos cuantos. Por ejemplo, durante 2017 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) aplicó graves recortes a programas sociales prioritarios, como el programa de Abasto Social de Leche Liconsa, el de Abasto Rural de Diconsa, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, la Pensión para Adultos Mayores, e incluso los programas de los Comedores Comunitarios, entre otros.¹⁸

La presente iniciativa transita en sentido contrario al neoliberalismo. Propone una “austeridad de Estado” de corte republicana. Nuestro país es constitucionalmente una República, en otras palabras, un cuerpo político orientado a velar por el interés social, comprometido a evitar el despilfarro y la avaricia en el gasto público, considerando que debe ser el detonante para impulsar el interés social. Por ello, la austeridad republicana es una obligación del Estado hacia todos los mexicanos.

Se propone una “austeridad republicana” que adelgace el gasto burocrático del Gobierno, los gastos innecesarios y onerosos, pero que respete y aumente los derechos sociales de toda la población, en el marco del principio de progresividad de los derechos fundamentales. La fundamentación jurídica es abundante en este tema, incluso en tratados internacionales de los que México forma parte, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Protocolo de San Salvador.

¹⁸ Baptista, Diana, “Recortará SEDESOL programas de apoyos prioritarios: el más afectado el seguro para jefas de familia”, *Reforma*, 1 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=997989>.

En este sentido, la “austeridad republicana” que caracterizará la política de Estado austero de este Gobierno auspiciará un gobierno sobrio, eficaz y fielmente comprometido a impulsar el imperativo ético de evitar el derroche de los recursos públicos y cumplir con nuestra Constitución. Un Gobierno republicano, democrático y austero destinará los recursos públicos al correcto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado.

La política de austeridad de Estado que la presente ley busca instaurar estará orientada a que los servidores públicos observen en su actuar los principios de la buena administración, como derecho fundamental de los individuos, a fin de preservar el régimen democrático y garantizar el interés general sobre los intereses particulares; y siempre, la dignidad humana.

GOBIERNO RICO VS PUEBLO POBRE

En México existe una alta burocracia, se trata de una casta de altos funcionarios públicos que, con el dinero del pueblo, realizan compras abusivas para su beneficio personal, como celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes y transportación en clases ejecutivas. Esta burocracia es de las mejores pagadas a nivel internacional. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁹ la alta burocracia mexicana es la segunda mejor pagada de toda América Latina, sólo después de Colombia. En 2016, un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganaba más que el presidente de Alemania o Italia. En 2017, el sueldo de un director ejecutivo de una empresa privada era de aproximadamente \$190,000 mensuales, mientras que en las altas burocracias un director de área puede llegar a ganar más de \$280,000 mensuales.

Los ingresos anuales de los altos funcionarios del Gobierno mexicano son más elevados que los de puestos semejantes entre estadounidenses, suizos, franceses y noruegos, y mayores que casi los de todos los altos mandos de los países de la OCDE. Las percepciones de los funcionarios mexicanos sólo son superadas por funcionarios colombianos, representando trece

¹⁹ Véase el estudio publicado por la ocde, denominado *Government at a glance 2017*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>.

veces el producto interno bruto per cápita, mientras que los menos pagados son los funcionarios de países como Islandia y Noruega, representando no más de cuatro veces el producto interno bruto per cápita.

Ello contrasta con la situación salarial en nuestro país pues, con base en datos de la OCDE, México se ubica en un promedio salarial de 4.6 dólares diarios; mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE es de 18.8 dólares diarios.²⁰

El 15 de julio de 2018 se presentó el documento denominado “Los 50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana”. Dicho documento constituye el compromiso, con el pueblo de México, de un uso racional de los recursos que la federación tiene a su disposición para el logro de sus fines.

En los numerales del 8 al 49 de esos 50 lineamientos se propuso una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, por ejemplo, que el presidente de la república obtenga menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo federal, que no se compren vehículos nuevos ni tampoco sistemas de cómputo en el primer año, reducción del número de asesores, eliminación de los bonos y canonjías, límite a los viáticos, cancelación de partidas de gastos de seguros médicos mayores y supresión de todas las estructuras y programas duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

Finalmente, es relevante señalar que todo lo ahorrado por el combate a la corrupción y por abolir los privilegios, así como por auspiciar la austeridad, se destinará a impulsar el desarrollo del país. No habrá necesidad de aumentar impuestos, en términos reales, ni de endeudar al país. Precisamente por la política de austeridad de Estado, bajará el gasto corriente y aumentará la inversión pública, para impulsar actividades productivas y crear empleos.

Con la política de austeridad que esta ley fomenta, el Estado mexicano dejará de ser un comité al servicio de una minoría y representará a todos los mexicanos: a ricos y pobres, a pobladores del campo y de la ciudad, a migrantes, a hombres y mujeres; a seres humanos de todas las corrientes de pensamiento y de todas las preferencias sexuales. Lo im-

²⁰ Estudio de la ocde: “oecd Employment Outlook 2018”. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm>.

portante es, ante todo, construir un Estado Social y Democrático de Derecho consolidado, que transite a un Estado Constitucional de Derecho en donde el ciudadano sea el eje rector y la buena administración pública se oriente a defender el interés general, para garantizar los derechos humanos de todas las personas.

CONCLUSIONES

Se ha presentado una serie de acciones urgentes que son urgentes y factibles. Son acciones sencillas; tenemos la ley de nuestro lado, la Constitución de nuestro lado, la normatividad de nuestro lado y, sobre todo, la razón y la justicia de nuestro lado; la legitimidad de nuestro lado para actuar, y lo vamos a hacer. Expedir normas de conflicto de intereses, informantes alertadores, mejorar los trámites burocráticos, auditorías de desempeño, ciudadanización, políticas de cero tolerancia, actualizar recursos humanos, recursos patrimoniales, obra pública, construcción, contratistas y concesionarios, y muy importante, los últimos tres puntos: revisar fondos, fidecomisos y contratos análogos, las contrataciones abiertas en tiempo real, y sobre todo, dejar de gastar de forma excesiva en publicidad oficial.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MÉXICO Y BRASIL: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Vania López Toache
Luis Augusto Chávez Maza

INTRODUCCIÓN

Las asociaciones público privadas (APP) representan en la actualidad los nuevos esquemas de inversión privada en América Latina (AL); después de la crisis de 2008, se ha profundizado la inversión privada a través de alianzas público-privadas en sectores donde el Estado era el principal garante. Las APP no sólo se refieren a inversiones en infraestructura, sino que abarcan una serie de actividades como la construcción, la operación e incluso, en muchos casos, la administración de los servicios públicos.

La región ha transitado, desde la década de los noventa, por distintas formas de inversión privada en el sector público, desde concesiones, pasando por proyectos de prestación de servicios (PPS), hasta las actualmente conocidas como APP.

En AL esta inversión resulta sumamente atractiva para los entes privados debido al gran nicho de mercado que representan los servicios públicos, y también debido a la creciente necesidad de financiamiento de los gobiernos de la región, como consecuencia de los deficientes esquemas fiscales con los que cuentan los países.

Países como Brasil y México han ofrecido grandes oportunidades de inversión en sectores como el de energía, construcción, telecomunicaciones y agua, entre algunos otros. Sin embargo, existen diferencias en los tipos de inversión por sector y por tipo de proyecto, así como en empresas privadas inversoras que se han llevado a cabo en ambos países, pero las consecuencias parecen ser las mismas: mayores riesgos para el sector público, falta de una regulación adecuada y homogénea, servicios públicos

encarecidos y deficientes, y mayor endeudamiento público con cargo a las finanzas públicas.

El objetivo del presente trabajo es analizar las inversiones en APP en AL; específicamente, comparar México y Brasil para determinar cuáles son las tendencias de dichas inversiones, así como las perspectivas generales.

Se pretende realizar un análisis de datos, obtenidos principalmente del Banco Mundial, respecto a las inversiones en APP por sector, proyectos y empresas privadas patrocinadoras en dichos proyectos en AL, Brasil y México, para comparar las coincidencias y divergencias en las tendencias de dichas inversiones.

Este artículo comprende cinco apartados. En el primero se describen las APP, así como las principales problemáticas que han presentado. El segundo punto analiza la tendencias de las inversiones en APP en AL. En el tercer apartado se explican las tendencias de estas inversiones en México y Brasil. El cuarto punto analiza la perspectivas de las APP en ambos países de estudio. Finalmente, el quinto punto esboza algunas conclusiones.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS: NUEVOS ESQUEMAS DE INVERSIÓN PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

El esquema de prestación de servicios es una modalidad de las APP, impulsado durante la última década por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) –integrante del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo– en los países de América Latina y el Caribe.

Según el BID, las APP involucran contratos de prestación de servicios públicos de largo plazo entre una institución del sector público y una entidad del sector privado. El capital privado se encarga de financiar y ejecutar el diseño y la construcción de infraestructura pública o de su mejoramiento, operación y mantenimiento, y el sector público define la política y regula la infraestructura. Ambas partes asumen los riesgos del proyecto. El ente público paga una renta mensual o anual al privado y, al final del periodo del contrato, el sector público tiene el control de la obra.

La OCDE define las APP como

una manera de entregar y financiar servicios utilizando un activo de capital en donde los riesgos del proyecto se comparten entre el sector público

y el privado. Se definen también como un acuerdo de largo plazo entre el gobierno y un socio privado en donde los objetivos de entrega del servicio se alinean con los objetivos de ganancia del socio privado (OCDE, 2012, p. 3).

A su vez, Engel *et al.* (2014, p. 31) definen estos esquemas como “un acuerdo mediante el cual el gobierno contrata a una empresa privada para construir o mejorar obras de infraestructura, así como para mantenerlas y operarlas en un periodo prolongado”. Por lo tanto, las app son mecanismos donde se combinan los recursos públicos y privados para alcanzar un objetivo común o proporcionar un servicio público donde se busca la eficiencia y la rentabilidad.

Generalmente, el contrato se lleva a cabo a largo plazo; las inversiones y servicios se financian sin distinción, a través de pagos diferidos en el tiempo, ya sea por parte del Estado o de los usuarios, o una combinación de ambos.

Un contrato tradicional separa la construcción de la operación y el mantenimiento, no así las app, que en su mayoría combinan la etapa de financiamiento, construcción de la infraestructura y operación.

Este tipo de asociaciones debería llevarse a cabo bajo un esquema de asimilación de riesgos por parte del Estado y transferencias de riesgos al sector privado, así como con derechos y obligaciones para ambos, además de mecanismos de pagos relacionados con la disponibilidad y el nivel del servicio, e incentivos y deducciones; finalmente, debe existir una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

A pesar de que las app se justifican debido a que son procedimientos acertados para ampliar la capacidad del sector público promoviendo la investigación e innovación tecnológica en ámbitos claves para el desarrollo, el análisis detallado de estos contratos revela otra realidad (*La Jornada*, 2011).

Dentro de la problemática que han presentado se encuentran las objeciones económicas, que son de alto costo para el erario público debido a que amortiza el préstamo y paga una tasa de interés mucho más alta por el financiamiento proporcionado por la empresa, en comparación con un crédito gubernamental (*La Jornada*, 2011).

Otro de los puntos en contra de estos esquemas es que el sector público no ahorra con el contrato APP, sino que paga el proyecto a un costo más alto, erogado sobre un lapso. Por otra parte, no hay ninguna garantía de que el

proyecto tenga los resultados esperados o de que la empresa asuma este riesgo, ya que sencillamente puede declararse en quiebra (*La Jornada*, 2011).

Dicho lo anterior, podemos entender que las APP no son una solución mágica a las dificultades presupuestarias del sector público y a los requerimientos de provisión de servicios que éste ofrece a la sociedad; de hecho, las APP presentan ciertos retos y deficiencias que dependen de la modalidad que se utilice y de las condiciones específicas de cada proyecto (Grimsey y Lewis, 2007).

Aunado a estos factores, se han presentado otros, como los relacionados con corrupción y conflicto de intereses en la asignación de los proyectos a grandes empresas privadas, tal es el caso de Odebrecht, empresa brasileña que ha emprendido diversos proyectos en países de AL, como México, Guatemala, Venezuela, Argentina, República Dominicana, Colombia, Panamá y Perú; y que desde diciembre de 2016 se encuentra en investigación por delitos con respecto a dinero y sobornos para obtener beneficios en contrataciones públicas, por parte de funcionarios del gobierno de los distintos países en los cuales se encuentra operando durante los últimos veinte años.

Otro de los casos más renombrados en México es el de la empresa española Obrascón Huarte Lain (OHL), en el sector de la construcción, que es un nicho muy explotado. El caso más emblemático es el del Circuito Bicentenario Mexiquense, donde varias grabaciones filtradas dan cuenta de que la empresa soborna a autoridades, magistrados y jueces. Las conversaciones apuntan a aumentos de 30% en el peaje del viaducto, sobrecostos de cientos de millones de dólares y falsas imputaciones de gasto. Los sobrecostos de cuatro mil millones a nueve mil millones de pesos se refieren a una de las fases de la obra, es decir, al cobro por adelantado de fases que no se han construido y que se realizarían en 2023 o 2033 (*La Jornada*, 2015).

La empresa en cuestión ha sido la encargada de construir proyectos carreteros; actualmente, administra tres carreteras en el Estado de México, que fueron concesionadas por el presidente Enrique Peña Nieto cuando fue gobernador de ese estado (SDP Noticias, 2014).

INVERSIONES APP EN AMÉRICA LATINA

Aunque el primer impulso importante de la inversión privada en infraestructura se verificó a finales de los años ochenta, no fue hasta los noventa

cuando el sector adoptó un papel protagonista en este campo, favoreciendo a Brasil y México, y, en menor proporción, a países como Argentina, Chile, Colombia y Perú.

Desde 1990, varios países de AL abrieron las puertas a inversores privados, para lo cual empezaron a emprender una serie de reformas estructurales y regulatorias que promovían la implantación de nuevos modelos de colaboración entre ambos sectores. El objetivo que se buscaba era poder combinar adecuadamente las dos fuentes de financiamiento. En este punto, el modelo de APP fue entendido por muchos de estos países como una oportunidad para seguir promoviendo el desarrollo de infraestructuras en la región.

Las mayores cifras agregadas de inversión en el sector se registraron entre 1997 y 1998, generadas principalmente por la venta de las empresas de telecomunicaciones y electricidad de Brasil, por la toma de control del grupo chileno Enersis, por parte de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa), de España; y por el desarrollo de concesiones viales en varios países de la región, dentro de los cuales destaca México.

Entre 2002 y 2004, la inversión privada registró una merma importante respecto al período previo, debido, en su mayor parte, a los efectos de la crisis asiática.

Desde finales de 2008 apareció una contracción de la inversión, ya que la crisis financiera, a pesar de no haber afectado a la región en la misma medida que a otras zonas del mundo, generó un cambio en la percepción del riesgo en los agentes privados. Esto provocó una disminución de la inversión extranjera directa y una contracción en las transferencias netas del exterior en varios países de América Latina.

De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (Vassallo, 2015), desde el 2010 hasta la actualidad ha aumentado sustancialmente la inversión privada en infraestructuras, principalmente en los sectores de energía y transporte, así como la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, hasta los servicios de educación y salud. Incluso, recientemente se han empezado a presentar proyectos en áreas administrativas como registros o facturación, dado que continúa creciendo la demanda y el uso de los servicios vinculados al respecto, acompañando al crecimiento económico de la región.

En la actualidad, se está viendo cada vez con mayor frecuencia que el modelo de APP empieza a aplicarse en ámbitos relacionados con la prestación de servicios, como la salud, la educación o los servicios carcelarios.

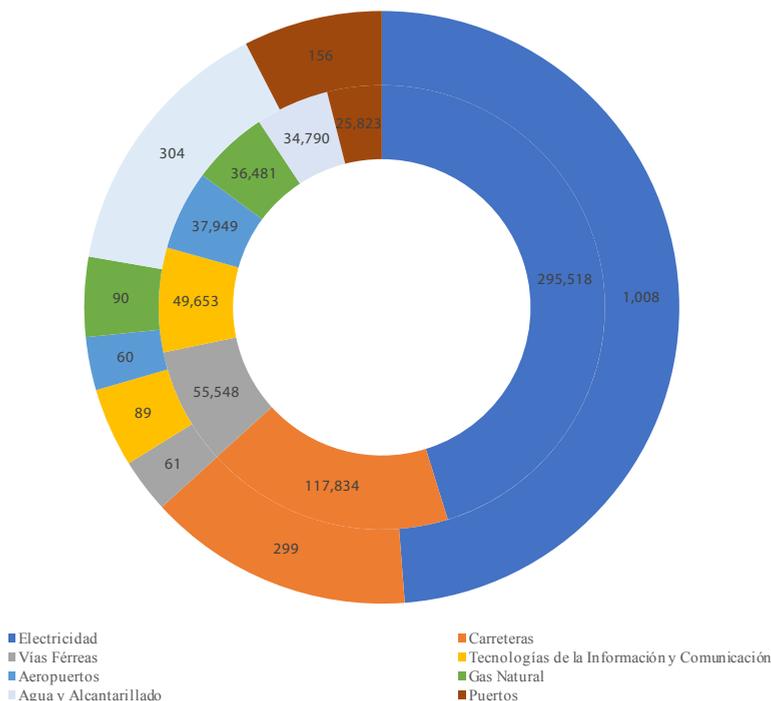
También, se aprecian en una serie de proyectos relacionados con las “industrias verdes”, como el caso de las energías renovables.

Brasil y México ocupan el primero y segundo lugar, respectivamente, en inversiones de infraestructura e ingeniería: 886,166 millones de dólares y 305,000 millones de dólares a través de APP (Vasallo, 2015).

Lograr acceder a contratos de APP es la única vía posible que contemplan los gobiernos de estos países para poder contar con el financiamiento y los recursos necesarios para culminar su desarrollo (Vassallo, 2015).

En el siguiente gráfico (Gráfico 1) se puede observar la inversión total de proyectos APP en AL durante el periodo 1990-2017. Destacan el subsector de electricidad y carretero, tanto en inversión total de 295,518 millones de dólares como en número de proyectos (1,008) para el primero; y el segundo, con 117,834 millones de dólares y 299 proyectos.

Gráfico 1
Inversión total de proyectos APPs en América Latina: 1990-2017
Millones de dólares y No. de Proyectos



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial

Asimismo, con base en el *top ten* de los proyectos más importantes en AL, del Banco Mundial, destacan, en su mayoría, brasileños, a excepción de uno ubicado en Perú; aunado a ello, la mayoría se refiere al subsector de energía eléctrica (Cuadro 1).

Además, como se puede observar en el Cuadro 2, una de las empresas con mayor inversión en AL es la empresa brasileña Odebrecht, que, además de contar con diversos proyectos en la región, también concentra dos de los diez proyectos más importante en Brasil: el Aeropuerto Rio de Janeiro y Planta de Energía Santo Antonio, y es uno de los inversionistas de Metro Lima-Línea 2 en Perú.

Cuadro 1
Los 10 proyectos APP con mayor inversión en AL: 1990-2017

Proyecto	País	Inversión (millones de dólares)
Planta Hidroeléctrica Belo Monte	Brasil	14,800
Aeropuerto Rio de Janeiro	Brasil	10,508
Aeropuerto Guarulhos	Brasil	9,366
Light Servicios de Eletricidade, S. A.	Brasil	7,837
Compañía del Electricidad del Estado Bahía	Brasil	7,142
Planta de Energía Santo Antonio	Brasil	6,800
Metro Lima-Línea 2	Perú	6,445
Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade AES Corporation	Brasil	6,293
Telesp Participacoes, S. A.	Brasil	5,944
MRS Logística, S. A.	Brasil	5,305

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Cuadro 2
Las 10 empresas privadas con mayor inversión APP en AL: 1990-2017

Empresa patrocinadora	País de origen	Inversión total en millones de dólares	Número de proyectos
Odebrecht, S. A.	Brasil	44,456	61
Construtora Queiroz Galvao	Brasil	27,378	28
SUEZ	Francia	22,000	81
Companhia Vale do Rio Doce, S. A.	Brasil	21,099	92
Iberdrola, S. A.	España	20,297	87
CPFL Energia	Brasil	18,893	104
Invepar	Brasil	18,217	7
Grupo Bertin	Brasil	17,810	7
Previ	Brasil	16,741	115
AES Corporation	Estados Unidos	16,138	94

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Como ya se ha destacado la importancia de Odebrecht en AL en párrafos anteriores, los Esquemas 1 y 2 muestran la concentración de esta empresa en un gran número de proyectos en varios países de la región.

Esquema 1 Proyectos APP de la empresa Odebrecht en AL



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de diversas fuentes secundarias.

Esquema 2 Proyectos APP de la empresa Odebrecht en AL



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de diversa fuentes secundarias.

PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS APP EN MÉXICO Y BRASIL

México

En México, las APP son esquemas que ha utilizado el Gobierno desde la década de los noventa para subcontratar diversos servicios públicos, como la construcción, el mantenimiento y la administración de autopistas, vías férreas, túneles, puentes, carreteras, aeropuertos; generación y suministro de energía y agua potable; concesiones para el suministro de los servicios de telecomunicaciones, construcción de hospitales y, más recientemente, servicios de educación y sistema carcelario, entre otros.

Esta agenda privatizadora ha tenido un impulso significativo a través de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), firmada por el entonces presidente Felipe Calderón, el 16 de enero de 2012, la cual presenta una serie de irregularidades legales y permite la discrecionalidad y la falta de transparencia, además de que el mayor beneficiario son las empresas privadas, en detrimento del interés público y de los mismos servicios prestados.

No obstante, casi diez años atrás ya existían los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que aparecieron por primera vez en la normatividad mexicana mediante el "Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios", publicado por las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de marzo de 2003, y que quedó sin efectos por un acuerdo con el mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004 (Reglas PPS) (CEFP, 2007).

El fundamento constitucional reside en el artículo 134 constitucional, en donde se establece la contratación de obra por licitación pública, para garantizar el ejercicio de los recursos públicos, con apego a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez. Por ello, la normatividad esta complementada con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (LAASSP), que regula la planeación, la programación, el presupuesto, el gasto y el control, así como la prestación de servicios y los procedimientos de contratación; también, establece previsiones para el cumplimiento de los compromisos futuros. Entendiendo que el plazo mínimo del contrato para un PPS es de 15 años.

La evolución legislativa de PPS a APP fue la LAPP presentada en 2009, que legalizó los PPS (*La Jornada*, 2011). La LAPP, publicada el 16 de enero de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*, hace mención de que principalmente es aplicable para los estados y municipios a pesar de no fungir

como carácter de ley general debido a que sólo es aplicada en un proyecto de APP cuando existan de por medio recursos federales.

Por ello, los estados y municipios deberán basarse en su legislación local específica cuando pretendan realizar un proyecto de APP.

Es importante mencionar que, actualmente, 23 de los 32 estados que conforman la república mexicana cuentan con legislación específica en materia de proyectos de APP,¹ de PPS o de Inversión a Largo Plazo (Cuadro 3).

Cuadro 3
Estados de la república con ley APP, PPS
y sin legislación específica en México

Estados con Legislación PPS	Estados con legislación APP	Estados sin legislación específica
Coahuila	Baja California	Baja California Sur
Tamaulipas	Sonora	Sinaloa
Veracruz	Nayarit	Zacatecas
Tabasco	Nuevo León	San Luis Potosí
Chiapas	Morelos	Colima
Puebla	Hidalgo	Tlaxcala
Estado de México		Guerrero
Cd. MX		Oaxaca
Michoacán		Campeche
Guanajuato		
Aguascalientes		
Chihuahua		
Durango		
Jalisco		
Quintana Roo		
Aguascalientes		
Querétaro		

Fuente: Elaboración propia con datos de Indaabin, 2015.

¹ Asociación Pública-Privada (APP) es un término genérico para involucrar a las compañías privadas en la provisión de servicios públicos y obras. La iniciativa de financiamiento privado (IFP) es el tipo más común de APP, aunque los gobiernos han desarrollado otro tipo de esquemas, en función de las características de cada país y del sector, en donde se desarrollarían los PPS. Anteriormente, en México el esquema se denominó Proyectos para Prestación de Servicios (PPS); esta modalidad de APP permitía que el sector privado brindara servicios de apoyo al gobierno, para que éste, a su vez, prestará un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales en relación con el medio ambiente y el lugar de trabajo (CEFP/019/2007).

Por otro lado, si se analizan los tipos de APP que actualmente existen en México, podríamos darnos cuenta de que el subsector carretero, así como el de electricidad y el de gas natural (sector energético), tiene la mayor inversión de este tipo de proyectos. Los tres suman 60,355 millones de dólares 82,889, es decir, casi 73% de la inversión total en APP (Cuadro 4).

Asimismo, dentro de los diez proyectos de APP más importantes en México destaca nuevamente el subsector carretero, debido al gran número de concesiones carreteras y autopistas que el Gobierno federal ha cedido a los entes privados (Cuadro 5).

Entre las diez empresas patrocinadoras con mayor inversión se pueden ubicar empresas mexicanas como ICA (construcción), IDEAL (construcción carretera, energía eléctrica, tratamiento de agua, entre otras), Tribasa (construcción), Grupo Carso (incluye diversos sectores, dentro del cual se encuentran la construcción y las telecomunicaciones); españolas, como Iberdrola (energía), OHL (construcción carretera); estadounidenses, como Sempra International Energy (energía), Goldman Sachs (servicios financieros), Blackrock (servicios financieros); y japonesas, como Mitsui (construcción infraestructura, sector químico, entre otras) (Cuadro 6).

Cuadro 4
Los subsectores con mayor inversión de APP en México, 1990-2017

Subsector	Cantidad de proyectos	Inversión total (millones de dólares)
Carreteras	79	26,491
Electricidad	66	20,957
Gas natural	43	12,907
Vías férreas	8	6,168
Agua y alcantarillado	53	5,773
Tecnologías de la información y la comunicación	11	4,450
Aeropuertos	6	3,324
Puertos	30	2,819

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Cuadro 5
Los diez proyectos más importantes de APP en México: 1990-2017

Proyecto	País	Inversión (millones dólares)
Primer paquete de concesiones carreteras de FARAC	México	4,167
Transportación Ferroviaria Mexicana	México	2,270
Teléfonos de México (Telmex)	México	2,082
Gasoducto Los Ramones Fase II Norte	México	1,654
Grupo de Aeropuerto del Pacífico	México	1,565
Línea 12 del metro (material rodante)	México	1,400
Autopistas Córdoba-Veracruz y La Tinaja-Cosoleacaque	México	1,174
Autopista Maravatio-Zapotlanejo	México	1,157
Gasoducto Los Ramones Gas Fase II Sur	México	1,111
Carretera de Peaje Guadalajara-Tepic	México	1,031

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Cuadro 6
Las diez empresas patrocinadoras de APP en México: 1990-2017

Empresa patrocinadora	País de origen	Inversión (millones de dólares)	Número de proyectos
ICA, S. A. de C. V.	México	10,120	35
Sempra Energy International	Estados Unidos	4,208	9
Goldman Sachs & Co	Estados Unidos	4,182	2
Impulsora del desarrollo y del empleo en América Latina, S. A. de C. V. (IDEAL)	México	3,880	10
Iberdrola, S. A.	España	3,629	9
Obrascón Huarte Lain (OHL)	España	3,342	10
Blackrock	Estados Unidos	3,112	3
Tribasa, S. A. de C. V.	México	2,656	12
Mitsui	Japón	2,407	8
Grupo Carso	México	2,216	5

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Brasil

Para el caso brasileño, las app disponen también de una serie de leyes concebidas para poder desarrollar proyectos bajo esta modalidad. Las primeras leyes, 8987 y 9074, de 1995, se limitaban a regular concesiones financiadas únicamente a través de las tarifas de los usuarios.

Estas leyes sólo regularon las concesiones para prestar servicios públicos y realizar obras públicas, a las cuales se les denominó concesiones comunes.

Fue a través de la Ley 110709, de 2004, como se abrieron las puertas al financiamiento con aportaciones públicas, como vía para hacer posibles determinados proyectos. Por ser un país con estructura federal, los estados, el distrito federal y los municipios pueden aprobar su legislación específica. Así, cada uno de los siete estados que forman Brasil dispone de legislación propia en la materia, pero cumplen la condición de no contravenir la ley nacional (Vasallo, 2015).

No obstante, a lo largo de sus 13 años de vigencia, ha sufrido varias modificaciones:

1. Decreto 5385 (2005): el cual crea el Comité Gestor de las APP (CGP), que tiene como papel principal definir los proyectos que se llevarán a cabo mediante APP.
2. Ley 12024 (2009): cambió las condiciones bajo las cuales la unión puede constituir garantías a favor de los gobiernos subnacionales, con el fin de cumplir obligaciones con los socios privados.
3. Ley 12409 (2011): estableció normas sobre el Fondo de Garantías APP.
4. En el 2015 se modificó la Ley 11079, de 2004, mediante la Ley 13097, que introdujo la posibilidad de traspasar el proyecto a los financiadores, indicando que éste puede ser de control total o de mera administración del proyecto, siempre y cuando la entidad que financió el proyecto no sea socia de la empresa de propósito especial. Además, adicionó el artículo 5 en la Ley 11079.
5. Ley 13137 (2015): en la que se indicó que la ley de APP se aplica a los poderes ejecutivo y legislativo de la administración pública directa.

Por otro lado, si se analizan los datos de las APP en Brasil, se puede observar, a diferencia de México, que los subsectores que más destacan son el de electricidad y el de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con una inversión total, entre ambos, de 372,728 millones de dólares, de un total de 525,579 millones de dólares, lo que significa casi 71% del total de la inversión generada por este tipo de inversión (Cuadro 7). Aunado a ello, dentro de los proyectos con mayor inversión están los relacionados con las TIC, con siete de los diez proyectos más importantes (Cuadro 8).

Otra diferencia que se puede señalar con respecto a México es que las mayores empresas de inversión privada en APP son, en su mayoría, de nacionalidad brasileña, y sólo una empresa es española, Telefónica; una mexicana, América Móvil; y una empresa italiana, Telecom Italia. Las tres, pertenecientes al sector de las telecomunicaciones (Cuadro 9).

Cuadro 7

Los subsectores con mayor inversión de APP en Brasil, 1990-2017

Por subsector	Conteo de proyectos	Inversión total (USD millones)
Electricidad	511	197,106
Tecnologías de la información y la comunicación	38	175,622
Carreteras	72	49,517
Vías férreas	20	35,734
Aeropuertos	20	28,269
Agua y alcantarillado	152	16,305
Puertos	64	12,495
Gas natural	21	10,531

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Cuadro 8
Los 10 proyectos más importantes de APP en Brasil: 1990-2017

Proyectos	Inversión (usd millones)
Telesp Participacoes, S. A.	29,661
Tele Norte Leste Participacoes or Telemar Norte Leste, S. A.	29,007
BCP, S. A. (Claro)	20,819
TIM Participacoes, S. A. (TSU)	15,336
Belo Monte Hydro Power Plant	14,800
Embratel Participacoes, S. A. (combinado con BCP Claro)	14,628
Vivo Participacoes, S. A. (vivo) (combinado con Telesp Participacoes, S. A.)	13,226
Rio de Janeiro Airport	10,508
Brasil Telecom, S. A. (combinado con Telemar)	10,287
Guarulhos Airport	9,366

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Cuadro 9
Las 10 empresas patrocinadoras de app en Brasil: 1990-2017

Top empresas patrocinadores	País de origen	Inversion (usd millones)	Número de Proyectos
Telefónica, S. A.	España	57,350	88
Odebrecht, S. A.	Brasil	38,679	51
Telemar Participacoes, S. A.	Brasil	31,239	29
América Móvil	Mexico	27,665	46
Construtora Queiroz Galvao	Brasil	26,816	27
Telecom Italia	Italia	25,759	41
Companhia Vale do Rio Doce, S. A.	Brasil	21,099	92
CPFL Energia	Brasil	18,893	104
Invepar	Brasil	18,217	7
Grupo Bertin	Brasil	17,810	7

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

PERSPECTIVAS DE LAS APP EN MÉXICO Y BRASIL

Las perspectivas de las APP en general en AL se auguran positivas. Incluso, Infrascopio (2014), que es un índice de referencia que evalúa la capacidad de los países de AL y el Caribe para llevar a cabo APP en infraestructura, editado por The Economist Intelligence Unit, califica a Chile, Brasil, Perú, México y Colombia como los primeros cinco países para el desarrollo de APP. Dentro de los proyectos APP, por mencionar algunos en Brasil y México, se encuentran los siguientes (Vasallo, 2015):

En Brasil, por ejemplo, se previó una inversión de 882,116 millones de dólares para continuar el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) iniciado en 2007, para mejorar y modernizar en 25 años las infraestructuras del país. Las propuestas en el programa PAC-2 abarcaron el periodo 2012-2016 e incluyeron la construcción de 7,500 km de autovía, 25,000 km de nuevas líneas ferroviarias, construcción y mejora de puertos y aeropuertos, además de la construcción de la infraestructura de la Copa Mundial de Fútbol de 2014.

Por otro lado, en el caso mexicano, de acuerdo con el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018, el compromiso fue modernizar y construir 5,410 km de autopistas y carreteras.

Proyectos de tres trenes de pasajeros: México-Querétaro, México-Toluca y Transpeninsular Mérida-Riviera Maya, así como dos de transporte masivo urbano, una línea 3 del metro de Monterrey, y el Tren Ligero de Guadalajara.

También, el desarrollo de los sistemas portuarios del Golfo de México y el Pacífico, y los puertos de Veracruz, Altamira, Manzanillo y Lázaro Cárdenas; así como la modernización de los aeropuertos de Chetumal, Hermosillo, Hidalgo, Nuevo Laredo, Puerto Vallarta y Toluca.

No obstante que esta inversión ha sido novedosa para la región latinoamericana, habría que profundizar en las consecuencias que ha tenido este tipo de estructuras de financiamiento para el sector público. Es importante señalar que este tipo inversión se ha dado a través de la *titulación* de activos públicos (TAP o financiamiento estructurado), que se ha presentado como una herramienta atractiva para hacer frente a las necesidades de infraestructura, dada la falta de recursos fiscales en las economías, estancadas y con sistemas tributarios regresivos, así como con bajos niveles de recaudación.

Esto ha traído como consecuencia un mayor endeudamiento de las economías latinoamericanas, por ejemplo, en términos de deuda externa pública; de hecho, recientemente México fue clasificado, en el año 2017, como el país con mayor crecimiento de deuda externa respecto al producto interno bruto (PIB). De 2017 a 2018, el endeudamiento avanzó en una proporción de 27% del PIB, es decir, representa 49% del PIB. Calificadoras como Fitch Ratings cambiaron de estable a negativa la calificación de la deuda del Gobierno mexicano (*La Jornada*, 8 de febrero de 2017).

En el caso de Brasil, en 2016, 8 de los 29 países evaluados por Moody's registraron una calificación negativa de su deuda soberana. Este país fue uno de los que experimentó las menores tasas de crecimiento de la región y problemas de crédito en el 2017 y 2018 (*Infolatam*, 17 de enero de 2017).

Así, las finanzas públicas se han transformado. Bajo los principios neoliberales, el Estado ha dejado de cumplir con su tarea de promover el desarrollo económico. La política fiscal restrictiva ha contribuido al estancamiento económico, al no generar espacios de rentabilidad para la inversión productiva, por sus efectos sobre la demanda agregada (Mendoza, 2016).

Otro de los problemas de estos esquemas es que estos cambios en el sector público a través de las APP modifican la estructura productiva, así como las relaciones de trabajo que antes eran comandadas por el Estado como productor y empleador de los servicios públicos, y es ahora el mercado, a través de los entes privados, el que estará a cargo de dichos servicios, lo que traerá como consecuencia encarecimiento y poca calidad, así como una mayor flexibilización del mercado laboral, ya que los recursos de los proyectos APP se canalizan principalmente para pagar el financiamiento del proyecto y no para mejorar los servicios:

Las APP se impulsan en un contexto en que las finanzas públicas se transforman en un vehículo para la maximización del valor de las acciones de las corporaciones: por el lado de los ingresos, los gobiernos disminuyen las tasas de impuestos sobre la renta, y aumentan el peso de los impuestos indirectos y de los regímenes especiales, que intentan detonar la inversión; por otro lado, desde la perspectiva de los gastos implementan la austeridad fiscal para garantizar que el Estado enfrente sus obligaciones financieras, garantizan el rendimiento de los activos financieros asumiendo un alto costo financiero y comprometen segmentos del presupuesto público para garantizar las bursatilizaciones. Esto reduce el potencial de la política fiscal

para incidir sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Mendoza, 2016).

Aunado a los problemas económicos y financieros que pueden llegar a presentar este tipo de esquemas, también se encuentran los terribles problemas de corrupción y conflicto de interés que ha presentado este tipo de proyectos, tan renombrados con el caso de Odebrecht, así como el de OHL, pero también otros, como los de Iberdrola, entre muchos más en donde los intereses privados parecen pesar más que los de la población.

CONCLUSIONES

Las APP son esquemas que se han venido implementado desde la década de los noventa en AL. No obstante, cada país ha diseñado su propio marco normativo en distintos tiempos y formas. En los casos específicos de Brasil y México, el primero legalizó antes estos esquemas con la ley en 2004; mientras que el segundo, a pesar de ya tener un marco regulatorio que permitía las concesiones y otro tipo de esquemas, como los PPS, aprobó la LAPP hasta el 2012.

A nivel subnacional, se han ido modificando y creando de manera desigual marcos regulatorios para las APP; sin embargo, esto no ha impedido que exista un crecimiento importante de este tipo de inversión en ambos países.

Como ya se ha venido observando con los datos presentados, tanto México como Brasil son de los países más importantes en la región en este tipo de proyectos. Sin embargo, existen diferencias, tal es el caso de los tipos de proyecto que se han generado; en el caso brasileño los subsectores en donde mayormente han ingresado son el de electricidad y TIC, mientras que en el caso mexicano las APP se han dirigido más hacia el de la construcción y electricidad, datos que coinciden completamente con la inversión total generada en toda AL, en donde el subsector de electricidad, así como el de la construcción y el de las TIC, se encuentra dentro de los primeros cuatro lugares.

Aunado a ello, se puede también observar que los proyectos más importantes en Brasil y México convergen con los mismos subsectores, y que, a nivel de AL, los brasileños mantienen la concentración de los mayores proyectos generados en ese país. Si bien existe una coincidencia en

los datos explicados en los párrafos anteriores, cuando se hace referencia a las mayores empresas patrocinadoras en ambos países se encuentra una mayor diferencia, ya que para Brasil las empresas privadas patrocinadoras de APP son del mismo origen brasileño, y los subsectores al que pertenecen son los que destacan en inversión. Las únicas empresas no brasileñas son Telefónica (española), América Móvil (mexicana) y Telecom Italia (italiana).

Para México existe una mayor diversificación en el origen de las empresas privadas patrocinadoras de APP, ya que sólo cuatro de las diez más importantes son de origen mexicano, mientras que las demás son de origen español, estadounidense y una japonesa; también éstas coinciden con los subsectores con mayor inversión público-privada.

No obstante, cuando se hace referencia a toda AL, se puede destacar que las empresas brasileñas concentran los primeros lugares, y sobresale en primer lugar Odebrecht, compañía que se ubica en diversos países de AL, incluido México. Así mismo, es importante mencionar que, a pesar del grado de importancia que tiene esta empresa, existe actualmente una investigación en curso debido a los casos de corrupción y conflicto de interés en los que ha incurrido para ganar las licitaciones de varios proyectos, coludiéndose incluso con altos funcionarios de los países en los que se encuentra presente.

Las perspectivas de crecimiento de las APP en AL, y específicamente en Brasil y México, se tornan positivas en términos de una mayor profundización de inversión; no obstante, se ha analizado ya que, en términos de las finanzas públicas y sociales de estos países, las consecuencias no han sido las esperadas, debido principalmente a la forma en la cual se está generando esta inversión a través de TAP o financiamiento estructurado y a la falta de recursos fiscales en las economías latinoamericanas, lo cual ha generado un mayor endeudamiento.

Se modifican, además, la estructura productiva y las relaciones de trabajo, y es ahora el mercado el que estará a cargo de los servicios públicos, lo cual genera encarecimiento y poca calidad, así como una mayor flexibilización del mercado laboral, ya que los recursos de los proyectos APP se canalizan principalmente a pagar el financiamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (s/f). *Private Participation in Infrastructure Database*. Disponible en: <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/mexico>.
- CEFP (2007). *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0192007.pdf>.
- CEPAL (2016). *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*.
- ____ (2013). *Informe sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Chile.
- Engel, E.; Fisher, R. y Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Infolatam (2017). *Moody's: crédito Latinoamérica es negativo por alta deuda y bajo crecimiento*. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2017/01/17/moodys-credito-latinoamerica-negativo-alta-deuda-crecimiento/>.
- Infrascopio (2014). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones.
- González Amador, Roberto (8 de febrero de 2017). "En AL, México tiene el mayor crecimiento de la deuda pública". *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/08/economia/021n1eco>.
- Redacción (26 de mayo de 2015). "Se destapan en España más audios que enlodan a OHL". *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/05/26/audio-revela-presunto-soborno-de-ohl-a-magistrados-4957.html>.
- Laurell, Asa Cristina (9 de diciembre de 2011). "Ley de Asociaciones Público-Privadas: la investigación como negocio particular". *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2011/12/09/opinion/a03a1cie>.
- Mendoza, J. E. (2016). "Titulización de activos públicos e inversión en infraestructura en México", en *Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano. Pacarina del Sur*, año 7, núm. 28. Disponible en: http://www.pacarinafelsur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1335&catid=14&Itemid=31.
- OCDE (2012). Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg. Hand-out. From

Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublic-expenditures/48144872.pdf>.

Esquivel, Eduardo (3 de junio de 2014). "Las inversiones españolas en México y la abdicación del rey". *SDP Noticias*. Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/06/03/las-inversiones-espanolas-en-mexico-y-la-abdicacion-del-rey>.

Vasallo, J. M. (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

PESOS Y CONTRAPESOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MÉXICO

*Saraí Ramírez Alonso
Eudoxio Morales Flores*

Una de las características de los regímenes presidencialistas es la división de poderes, es decir, el ejercicio del poder soberano a través de diversos órganos o poderes, con el fin de evitar la concentración de funciones en una sola persona o en un solo órgano, como ocurriera en regímenes autoritarios, así como la separación de las funciones del Estado en distintos órganos.

De acuerdo con la doctrina clásica, Montesquieu afirma que el Estado cumple con tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial; cada una, ejercida por un órgano diverso y excluyente la una de la otra, es decir, cada órgano debe ceñirse a su función sin desempeñar alguna que tenga que ver con el otro. En virtud de la primera función, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por la tercera, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Indica que el último se denomina poder judicial, y el otro, poder ejecutivo del Estado.¹ *Per se*, la división de poderes, en su intención de controlar y limitar el poder, implica la existencia de un sistema de pesos y contrapesos que tienda a equilibrar la distribución de competencias entre los órganos que lo ejercen, a fiscalizar las acciones de un poder sobre otro y a limitar la posibilidad de que grupos privados controlen las áreas de competencia estatal.

¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, México, D. F., Porrúa, 1997.

El referente histórico que adopta en su régimen constitucional la división de poderes es Estados Unidos (1776-1779), en el cual se prevé un sistema de pesos y contrapesos que, además de dividir las funciones del Estado, crea un sistema en el que concatena mecanismos que impulsan y frenan el ejercicio del poder, delimitando perfectamente las funciones de cada órgano, reconociendo la supremacía constitucional, otorgando facultades de intervención entre los poderes en casos particulares como al legislativo, para destituir al ejecutivo y al judicial; al ejecutivo, para vetar las leyes, y al judicial, el control constitucional, para inaplicar las leyes que consideren contrarias a la ley suprema.

En el caso de México, el primer antecedente formal de la división de poderes se remonta a la Constitución española de Cádiz; si bien no es documento mexicano, en 1812, cuando se promulgó, la Nueva España era colonia española y reconocía a las colonias como territorio español, así como la nacionalidad de los nacidos en cualquiera de ellas. Esta Constitución sentó las bases sobre las que se redactaron los documentos preindependientes que dieron origen a la primera Constitución de México: Los Sentimientos de la Nación, en 1813; el Decreto Constitucional para la América Mexicana, en 1814; el Reglamento Político del Gobierno del Imperio Mexicano, de 1822; La Constitución de Apatzingán, de 1824; las Bases Constitucionales, de 1835; las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1936, mejor conocidas como las Siete Leyes; las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, en 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas, de 1847; hasta la primera Constitución Política, de 1857; y posteriormente, la vigente, de 1917.² Todos estos documentos, independientemente de su vigencia, proponían un régimen en el que prevalecía la división de poderes.

Además de haber una distribución horizontal de competencias que ubican a los tres poderes en una condición lineal y en el mismo nivel jerárquico, existen otras condiciones jurídico-políticas que influyen en el régimen de balance, tales como el propio federalismo, que también incide en la distribución de competencias pero de manera vertical, es decir, determina competencias federales y estatales; por tanto, el sistema de contrapesos debe ser más complejo, ya que debe ser entre poderes y niveles de gobierno.

² Referencias obtenidas de la información publicada en el sitio web del Museo de las Constituciones: www.museodelasconstituciones.unam.mx.

En el particular caso mexicano, el federalismo establece un régimen que prevé facultades que corresponden a la federación, a las entidades federativas y a otras más, que resultan concurrentes, es decir, en parte son reguladas y ejercidas por la federación, y lo que no esté dispuesto para ello corresponde en ejercicio y regulación a los Estados, lo cual se encuentra dispuesto por una ley marco que expresa las facultades por niveles de gobierno y por un sistema de coordinación.

Esta situación genera un sistema complicado de materias federales y locales, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas aquellas facultades y materias que no se expresan como federales le corresponden a los Estados, lo cual genera una enorme posibilidad de materias a regular y ejecutar especialmente por los gobiernos y Congresos locales, quienes, en el ejercicio de su facultad legislativa, disponen, muy a su manera y a sus necesidades políticas y financieras, de cuáles son las normas bajo las cuales se regirá cada una de las entidades federativas, generando así una multiplicidad de criterios legales para la misma situación.

Por lo anterior, el diseño de pesos y contrapesos en México no se ciñe únicamente al establecimiento de normas que rijan la interacción orgánica de los poderes en sus tres niveles; es más complejo, ya que hay tres órganos de interacción: poder ejecutivo, legislativo y judicial en tres ámbitos de control: federal, estatal y municipal, y un sinnúmero de materias que también distribuyen competencias, como la financiera, la salud, la educación, la seguridad pública, el medio ambiente, el desarrollo social, etc.

Desde el punto de vista neo institucional, cada ley es una institución, y cada institución contribuye a la generación de pesos y contrapesos en el nivel de gobierno para el que se aplica. Para el caso de esta investigación, se analiza la regulación de 32 estados de la república mexicana y la de la federación en materia de proyectos para la prestación de servicios y/o asociaciones público privadas, con el objeto de evidenciar cómo los congresos locales cambian la balanza de los pesos y contrapesos a través de la redistribución de facultades de los poderes, especialmente ejecutivo y legislativo, a quienes corresponde el ejercicio, la aprobación y la fiscalización del presupuesto y del gasto público.

Las Asociaciones Público Privadas (APP), como las define el Banco Mundial, son acuerdos entre el sector público y el sector privado, en los que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público son suministradas por el sector privado bajo un claro acuerdo de

objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público. Los Proyectos para la Prestación de Servicios, mejor conocidos como PPS, son un instrumento de financiamiento público que se encuentra dentro de la clasificación de las APP; sin embargo, en México, en el contexto estatal, los Congresos locales han decidido usar indistintamente la denominación APP y PPS para el mismo tipo de acuerdos.

En dicho contexto, al hablar de APP o PPS en este trabajo, me refiero a aquellos acuerdos/contratos de largo plazo, entre una o más entidades del sector público y una o más organizaciones del sector privado, en los que, a través de la transferencia de riesgos asociados al diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de proyectos, ya sea de infraestructura o de infraestructura y prestación de servicios, construida o provista sobre inmuebles públicos o privados, el Estado logra financiar, mediante la inversión del agente privado, la prestación de los servicios públicos a su cargo, por lo que paga una contraprestación periódica (normalmente anual) una vez que los servicios contratados empiecen a prestarse (una vez que la infraestructura esté entregada y en operación).

De la anterior definición, es importante enfatizar que este tipo de contratos han salido del régimen jurídico de las compras públicas, ya que están regulados por leyes especiales; que la relación social sigue siendo un intercambio, pero los agentes ya no son comprador y vendedor, ahora son socios que comparten riesgos, con la particularidad de que uno de los socios es quien establece las reglas y además cuenta con un aparato coercitivo para hacerlas valer en caso de incumplimiento, además de que hay divergencia en los intereses de cada uno de los socios, ya que, en el caso del Estado, aparentemente vela por el interés público, es decir, por el bien común, pero los agentes privados, egoístas por naturaleza, se asocian en la búsqueda de una tasa de ganancia conveniente, especialmente cuando el riesgo es alto; en estos casos, dado que es una relación en la que, de inicio, el agente privado realiza la inversión y empieza a recibir la contraprestación hasta que la infraestructura está entregada en su totalidad y los servicios en operación, media la necesidad de una garantía que, como he mencionado, de acuerdo con la regulación de cada Estado, puede ser desde la propiedad de la infraestructura construida hasta mecanismos financieros de garantía.

El interés de transferir la responsabilidad del diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de inmuebles para la prestación de servicios públicos a un agente privado radica en la búsqueda de la especialización y, a la vez, de la eficiencia en un marco de costos bajos de transacción. Asimismo, ha representado una ventaja para los Estados el hecho de que sea el inversionista quien se haga cargo del financiamiento inicial, ya que puede disponer de la totalidad de sus recursos y generar infraestructura y servicios financiados con recursos privados y pagaderos a largo plazo.

En este tipo de contratos, la prestación del servicio público sigue quedando a cargo del Estado, aunque los servicios necesarios para la prestación del servicio público sean realizados por los agentes privados.

En cuanto a la infraestructura que puede construirse a partir de un PPS o APP, puede ser sobre inmuebles propios del agente privado o sobre bienes públicos cuyo usufructo se traslada vía un contrato de concesión, arrendamiento, comodato o cualquiera que se prevea. En cualquiera de los casos, puede ser de manera onerosa o a título gratuito, con la previsión de que, al final del contrato, los bienes públicos regresan al dominio público y de que sobre los bienes privados hay disposición expresa por la vía contractual sobre su destino final y la forma de transferencia de activos.

Ya que los APP y los PPS son contratos de largo plazo y, finalmente, de financiamiento, esta cobertura financiera se somete además a tasas de interés que desde el punto de vista de la eficiencia deben representar una buena ganancia para el sector privado y un costo de transacción bajo para el Estado; todas las legislaciones establecen la condición necesaria, para su contratación, de representar la mejor alternativa para el Estado con respecto a proyectos de referencia.

Este tipo de instrumentos, que muchos tildan de modernos e innovadores, han representado en la actualidad, al menos en México, una buena oportunidad para generar un conjunto de leyes que orientan la balanza hacia la concentración de potestades hacia los poderes ejecutivos estatales; los Congresos han legislado generando limitaciones en sus facultades de fiscalización, generando autoritarismo en el tema del gasto mediante esta vía. Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios, las entidades se han visto en la necesidad de armonizar su normativa, de tal forma que se reduzcan las posibilidades de apalancar fuertemente a los Estados a través de operaciones que generan endeudamiento y que legalmente son consideradas de manera contraria.

Para efectos de probar los pesos y contrapesos derivados de la regulación de APP y PPS en el ámbito estatal en México, se eligieron tres criterios iniciales que muestran desajustes en la división de poderes y ponderación de potestades, y tienen que ver con quiénes son los contratantes, es decir, quiénes son los sujetos de esta normativa y pueden ejercer la facultad de contratación de PPS y APP, que en su mayoría sólo corresponde a los poderes ejecutivo estatal y municipal. Un segundo criterio tiene que ver con la idea de que si estos instrumentos fueron pensados como medio de financiamiento de infraestructura y prestación de servicios de largo plazo, comprometen los recursos de ejercicios fiscales subsecuentes, por lo que requieren ser autorizados por los Congresos en lugar de ser simplemente autorizados por alguna dependencia del Ejecutivo en el ejercicio de su potestad ejecutora del gasto. Por último, el tercer criterio tiene que ver con la forma en que se registran las obligaciones derivadas de estos instrumentos; el gasto corriente supone una ventaja para los poderes ejecutivos que amplían su margen de gasto, su posibilidad de contratación de deuda y su posibilidad de operaciones financieras, y que merman los recursos futuros. El registro, como deuda pública, limita todas esas posibilidades.

La primera muestra de que el federalismo contribuye a la generación de regulación diversa para el mismo tipo de instrumento es observable a partir de la simple denominación de la ley que los rige.

Tabla 1
Denominación

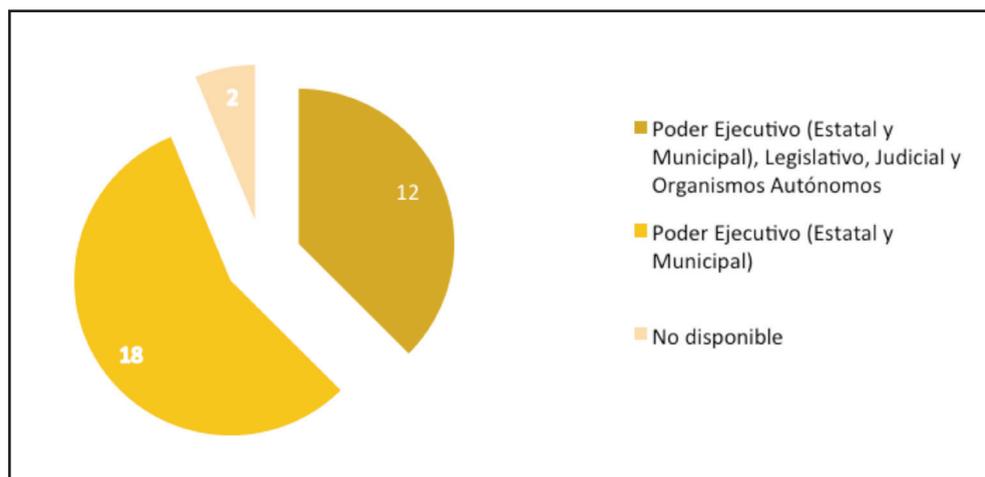
Entidad	Nombre de la ley
Aguascalientes	Ley de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Asociaciones Público Privadas
Campeche	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada
Chiapas	Ley de Asociaciones Público Privadas
Chihuahua	Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua
Ciudad de México	

Entidad	Nombre de la ley
Coahuila	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios
Colima	Ley de Asociaciones Público Privadas
Durango	Ley de Asociaciones Público Privadas
Guanajuato	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios de Guanajuato
Guerrero	Ley Número 801 de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley de Alianzas Productivas de Inversión
Jalisco	Ley de Proyectos de Inversión y de prestación de servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.
México	Reglas
Michoacán	Ley de Asociaciones Público Privadas
Morelos	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada
Nayarit	Ley de Asociaciones Público Privadas
Nuevo León	Ley de Asociaciones Público Privadas
Oaxaca	Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, prestación de servicios y administración de bienes muebles e inmuebles del Estado de Oaxaca
Puebla	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios
Querétaro	Ley de Asociaciones Público Privadas
Quintana Roo	Ley de Asociaciones Público Privadas
San Luis Potosí	Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado
Sinaloa	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada
Sonora	Ley de Alianzas Público Privadas
Tabasco	Ley de Asociaciones Público Privadas
Tamaulipas	Ley de Asociaciones Público Privadas
Tlaxcala	No cuenta con ley de la materia
Veracruz	Ley de Asociaciones Público Privadas
Yucatán	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios
Zacatecas	No cuenta con ley de la materia

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta en los sitios web de las 32 entidades federativas.

En la tabla 1 se observa que las 32 entidades de la república mexicana conciben de manera diferente los Proyectos para la Prestación de Servicios.

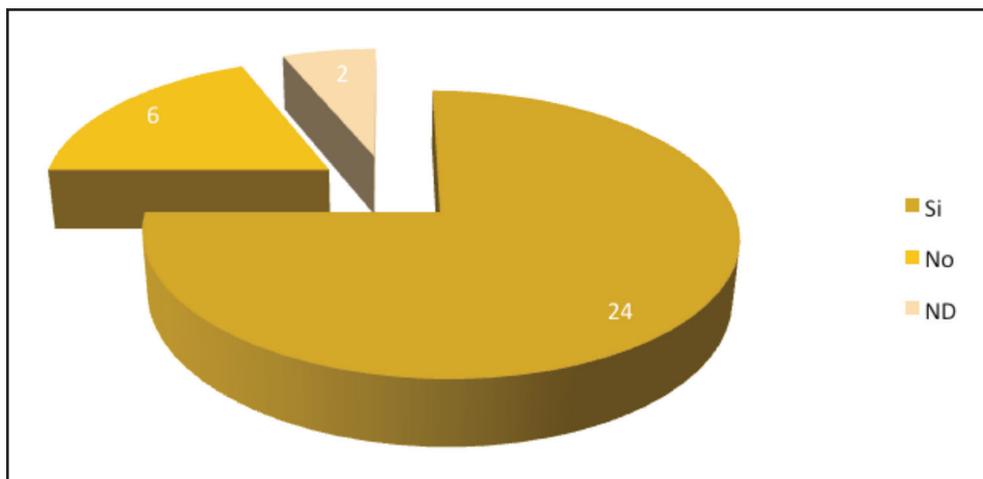
Gráfico 1
Contratantes



Como se observa en el Gráfico 1, los Proyectos para la Prestación de Servicios, también llamados Asociaciones Público Privadas, son contratos de colaboración público privada o alianzas público privadas; son instrumentos de financiamiento diseñados para ser operados especialmente por las entidades que integran los Poderes Ejecutivos estatales y municipales; 18 de las 32 regulaciones así lo prevén; en cambio, 12 de ellas contemplan la posibilidad de que los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos en el ámbito estatal, puedan valerse de la inversión privada para la construcción de infraestructura y prestación de servicios propios de su objeto. La particularidad de esta proporción es que los 12 que amplían su margen de operación son legislaciones que han sido armonizadas con la Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios. El peso que genera regular la posibilidad de endeudamiento hacia el Poder Ejecutivo exclusivamente se justifica, en parte, porque es éste quien precisamente se encarga del ejercicio del gasto público; sin embargo, somete a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los organis-

mos autónomos, a depender de la voluntad del Ejecutivo, por lo menos en el tema de expansión de infraestructura.

Gráfico 2
Aprobación del Legislativo



En atención a que una de las funciones de los Congresos de los estados tiene que ver con la fiscalización del manejo de los recursos por parte de los poderes Ejecutivos en el ámbito estatal y municipal, y que los contratos de Asociaciones Público Privadas, Proyectos para la Prestación de Servicios, alianzas público privadas o de colaboración público privada son constituyentes de obligaciones de largo plazo; 24 de 32 legislaturas han impuesto el contrapeso de que, a pesar de que corresponde al Ejecutivo el ejercicio de los recursos, la construcción de infraestructura, la prestación de los servicios públicos y el manejo equilibrado de la deuda pública, entre otras funciones, este tipo de instrumentos de financiamiento a largo plazo imponen la obligación al Ejecutivo de que, después de pasar por un proceso interno de evaluación y aprobación, se someta la propuesta a autorización del Congreso del Estado. En el caso de los municipios, ésta es validada por al menos dos terceras partes de los Ayuntamientos; en el caso de los estados, la mayoría de las legislaciones prevé la constitución de órganos colegiados

especializados del Ejecutivo que se encargan de integrar el proyecto, previo a su autorización.

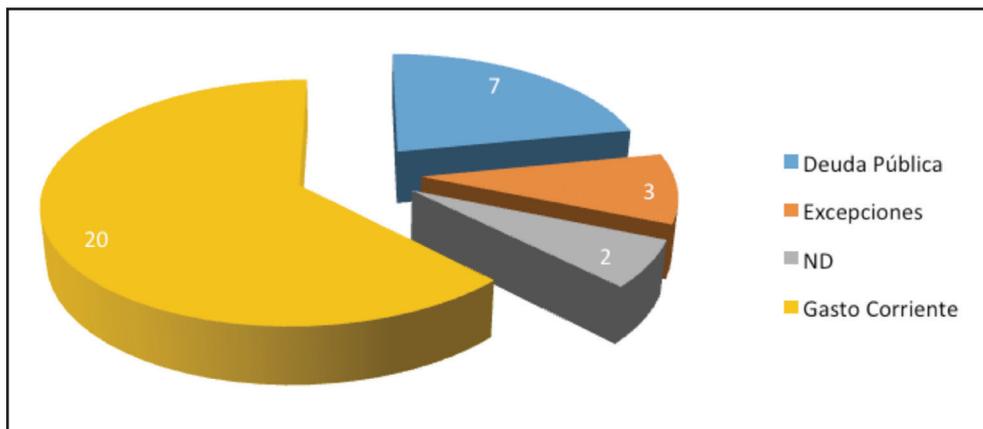
La ventaja de que el Congreso lo apruebe o no tiene que ver con que ese proceso implica desde la autorización del uso de ese instrumento de financiamiento hasta la evaluación de los estados de deuda de la entidad contratante, la evaluación de la capacidad de pago, la autorización de los montos de endeudamiento y de posibilidad de registro como gasto corriente si fuera el caso, el plazo, las condiciones contractuales, el proceso de licitación y adjudicación, la constitución de garantías, las afectaciones a participaciones federales y, por supuesto, a fuentes de garantía estatales, como pudiera ser cualquiera de los ingresos; la forma en que los recursos se desincorporan del patrimonio público, el destino de los activos útiles para el proyecto, ya que estos pueden ser o no públicos; la justificación del proyecto, ya que debe estar apegado a las prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo y a toda una serie de criterios de viabilidad económica y jurídica.

Lo anterior supone que, ante poderes independientes, el contrapeso que hace la aprobación de un Congreso de este tipo de instrumentos impacta en gran medida en los efectos que un Ejecutivo con facultades pudiera tener. Sin embargo, el hecho de que políticamente el Congreso estuviera al servicio del Ejecutivo representa una fuerza muy poderosa contra la que no hay contrapeso, ya que la autorización del Congreso también tiene que ver con los posibles cambios que pudieran hacerse en el futuro, ya que las condiciones en las que se aprueba el instrumento de financiamiento se formalizan en un decreto que requiere de la aprobación del Congreso para su modificación.

Como se observa en el Gráfico 2, seis de las 32 entidades no cuentan con disposiciones que obliguen a sus Ejecutivos a someter a aprobación de su Legislatura la constitución de un PPS o sujetan a condiciones de monto su aprobación, generando pesos difíciles de equilibrar en favor del poder Ejecutivo.

Una condición que supone un peso importante para los Poderes Ejecutivos es el tipo de registro contable de las obligaciones que derivan de las asociaciones público privadas. Registrar pasivos como gasto corriente implica que los Estados tengan mejores calificaciones en el rubro de endeudamiento y que se tenga un margen amplio para la contratación de empréstitos y financiamientos, lo cual incrementa las posibilidades de un manejo más amplio de recursos, así como una mayor cantidad de opera-

Gráfico 3
Registro contable



ciones financieras bajo el control del Poder Ejecutivo. El registro de estas obligaciones como deuda pública merma la capacidad de endeudamiento, por lo que limita el margen del gasto de las administraciones presentes y futuras. De las 32 entidades federativas, pese a las disposiciones federales vigentes en materia de disciplina financiera, 20 prevén el registro de las obligaciones derivadas de PPS y APP como un gasto corriente; si bien existe obligatoriedad de registrar dichas operaciones en el registro único de deuda, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no suman al rubro de deuda. Apenas siete las etiquetan como deuda, y tres prevén excepciones que se consideran deuda, engañosas, ya que uno de los supuestos establece que se consideran gasto corriente hasta el momento en que el Estado incurra en mora, es decir, si no paga la contraprestación anual en tiempo y forma, el monto se considerará deuda pública una vez que se haya entregado la factura y no se haya cubierto el monto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguascalientes, C. D. (2007). Congreso del Estado de Aguascalientes. Disponible en: www.congresoags.gob.mx. Recuperado el 8 de mayo de 2018.
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- California, C. D. (s.f.). Poder Legislativo del Estado de Baja California. Disponible en: www.congresobc.gob.mx. Recuperado el 7 de mayo de 2018.
- Campeche, C. D. (s.f.). Poder Legislativo del Estado de Campeche. Disponible en: www.congresocam.gob.mx. Recuperado el 1 de mayo de 2018.
- Casar, M. (s.f.). *Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>. Recuperado el 1 de abril de 2018.
- Chiapas, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Chiapas. Recuperado el 10 de mayo de 2018, de www.congresochiapas.gob.mx
- Chihuahua, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Chihuahua. Disponible en: www.congresochoihuahua.gob.mx. Recuperado el 28 de abril de 2018.
- Coahuila, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Coahuila. Disponible en: www.congresocoahuila.gob.mx. Recuperado el 19 de abril de 2018.
- Colima, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Colima. Disponible en: www.congresocol.gob.mx. Recuperado el 19 de abril de 2018.
- Durango, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Durango. Disponible en: www.congresodurango.gob.mx. Recuperado el 24 de abril de 2018.
- Federal, A. L. (s.f.). Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en: www.aldf.gob.mx. Recuperado el 15 de abril de 2018.
- Guanajuato, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Guanajuato. Disponible en: www.congresogto.gob.mx. Recuperado el 29 de abril de 2018.
- Guerrero, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Guerrero. Disponible en: www.congresogro.gob.mx. Recuperado el 02 de mayo de 2018.
- Hidalgo, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Hidalgo. Disponible en: www.congreso-hidalgo.gob.mx. Recuperado el 4 de mayo de 2018.
- Jalisco, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Jalisco. Disponible en: www.congresoal.gob.mx. Recuperado el 26 de abril de 2018.
- León, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Nuevo León. Disponible en: www.hcnl.gob.mx. Recuperado el 15 de abril de 2018.

- Michoacán, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Michoacán. Disponible en: www.transparencia.congresomich.gob.mx. Recuperado el 30 de abril de 2018.
- Montesquieu (1997). *Del espíritu de las leyes*. México D. F.: Porrúa.
- Morelos, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Morelos. Disponible en: www.congresomorelos.gob.mx. Recuperado el 6 de mayo de 2018.
- Nayarit, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Nayarit. Disponible en: www.congresonayarit.mx. Recuperado el 7 de mayo de 2018.
- Oaxaca, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en: www.hcnl.gob.mx. Recuperado el 25 de abril de 2018.
- Potosí, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de San Luis Potosí. Disponible en: www.congresosanluis.gob.mx. Recuperado el 12 de mayo de 2018.
- Puebla, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Puebla. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx. Recuperado el 12 de abril de 2018.
- Querétaro, C. D. (s.f.). LVIII Legislatura Querétaro. Disponible en: www.legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes. Recuperado el 3 de mayo de 2018.
- Roo, C. D. (s.f.). Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Disponible en: www.congresoqroo.gob.mx. Recuperado el 21 de abril de 2018.
- Sinaloa, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Sinaloa. Disponible en: www.congresosinaloa.gob.mx. Recuperado el 4 de mayo de 2018.
- Sonora, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Sonora. Disponible en: www.congresoson.gob.mx. Recuperado el 26 de abril de 2018.
- Sur, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Baja California Sur. Disponible en: www.cbcs.gob.mx. Recuperado el 2 de mayo de 2018.
- Tabasco, C. D. (s.f.). LXII Legislatura. Congreso del Estado de Tabasco. Disponible en: www.congresotabasco.gob.mx. Recuperado el 27 de abril de 2018.
- Tamaulipas, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Tamaulipas. Disponible en: www.congresotamaulipas.gob.mx. Recuperado el 10 de mayo de 2018.
- Tlaxcala, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Tlaxcala. Disponible en: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion>. Recuperado el 12 de mayo de 2018.
- Veracruz, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Veracruz. Disponible en: www.legisver.gob.mx. Recuperado el 12 de mayo de 2018.
- Zacatecas, C. D. (s.f.). Congreso del Estado de Zacatecas. Disponible en: www.congresozac.gob.mx. Recuperado el 28 de abril de 2018.

EL PAPEL DE PEMEX EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO. ¿QUÉ CAMBIÓ DESPUÉS DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2014?

Angélica Tacuba Santos

INTRODUCCIÓN

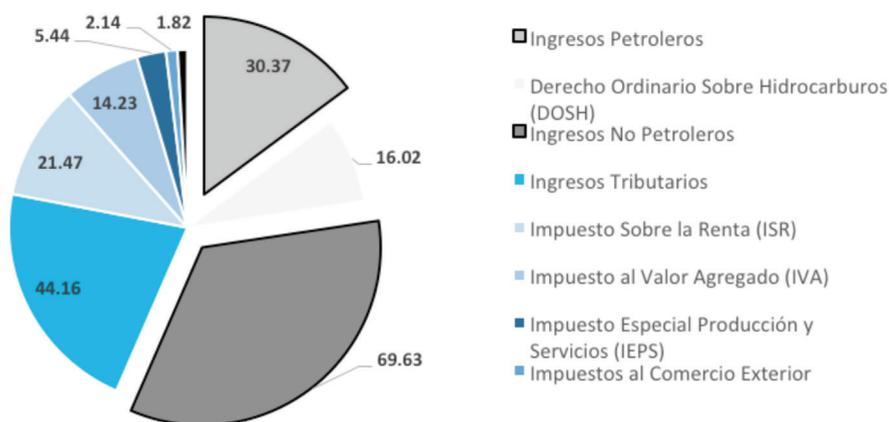
En este artículo se realiza un breve análisis del papel de Petróleos Mexicanos (Pemex) en las finanzas públicas de México; empresa que, a través de los impuestos pagados, contribuye sustancialmente al financiamiento gubernamental. Con estadísticas de los últimos cuarenta años, que abarcan gran parte de su trayectoria como empresa paraestatal y Empresa Productiva del Estado (EPE) –después de la reforma energética de 2014– se evidencia que, en promedio, Pemex aporta un tercio de los ingresos públicos; recursos que, si bien sustentan la inversión pública, retraen su proceso de inversión interna en restitución de reservas de petróleo y gas, y en la integración de los eslabones de la cadena productiva: exploración, extracción, refinación, servicios y desarrollo tecnológico. Con la reforma energética de 2014 y la eliminación de la figura de paraestatal de Pemex, se esperaba una nueva estrategia en la forma de administrar finanzas petroleras y públicas, que redujera la dependencia del presupuesto federal hacia el petróleo y otorgara a Pemex la oportunidad de disponer de un fondo financiero de acuerdo con sus necesidades. Hasta ahora, los principales cambios se han dado en el tema de las asociaciones de Pemex con otras empresas, que con su figura de EPE puede establecer, ya que suprime su exclusividad en el sector. Las obligaciones fiscales de Pemex siguen igual, incluso aumentaron a partir del 2014. Es decir, el discurso de productividad, eficiencia y competitividad que justificó la transición de Pemex en EPE no es consistente con las medidas de gestión de la empresa a partir de la más reciente reforma. Además, el esquema de producción seguido prioriza la especialización en extracción de petróleo

(la actividad más penalizada fiscalmente), relegando la transformación industrial y el desarrollo tecnológico. A la fecha, no hay un plan de política energética y fiscal que fortalezca la autonomía de gestión de Pemex y reduzca la dependencia que la hacienda pública tiene hacia impuestos vinculados con sector hidrocarburos.

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

La importancia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas de México puede verse en la participación que tienen en el presupuesto gubernamental. En los últimos 37 años (1980-2017), representaron 30.37% de los ingresos totales del sector público (Banxico, 2017). Los ingresos captados por impuestos a la producción, venta y distribución de petróleo son la segunda fuente de financiamiento más importante después de los impuestos no petroleros. El derecho ordinario sobre la extracción de hidrocarburos (DOSH) es la principal obligación fiscal de Pemex, con una tasa del 84%, y representa 16.02% de los ingresos petroleros totales del Gobierno. En el caso de los no petroleros tributarios, los que más aportan a las finanzas públicas son el Impuesto sobre la Renta (ISR), con 21.47% del total, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el 14.23% (Banxico, 2017).

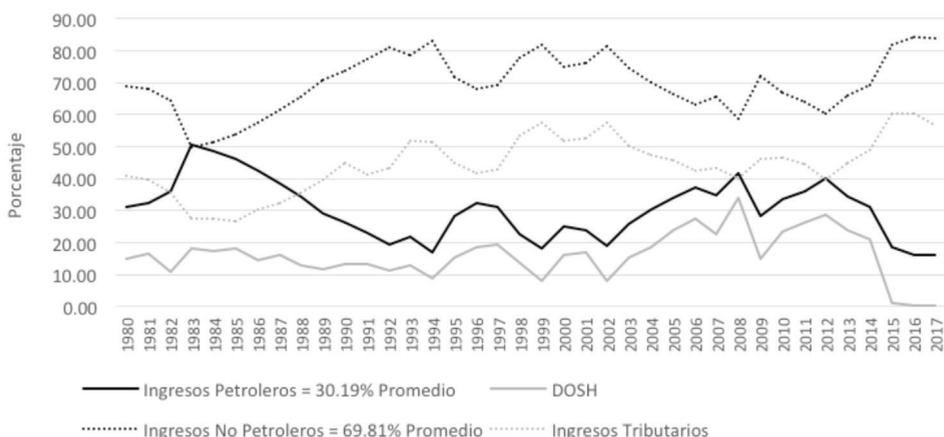
Gráfica 1. Ingresos presupuestarios del sector público
Promedio porcentual 1980-2017



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Económica, del Banco de México.

Las estadísticas de la OCDE (2017, p. 25) sobre recaudación impositiva durante 2014-2017 muestran un incremento de 2.3 puntos porcentuales en México; la recaudación pasó de 15.1% a 17.4% del PIB en ese lapso.¹ Observando los datos del periodo 1980-2017 en la Gráfica 2, a medida que los ingresos no petroleros aumentan, disminuye la participación de los petroleros, y viceversa. Los petroleros tienen una participación promedio del 30.19%, y los no petroleros, de 69.81%. La tendencia más destacable es la que se presenta entre el 2013 y el 2017, en la que se aprecia una menor participación de los ingresos petroleros, consecuencia de la caída en los precios del barril de petróleo (dpb), que se llegó a cotizar hasta en 29 dólares en 2014, después de que en años previos alcanzó los 100 dpb (Pemex, 2014a). Es para ese periodo para el cual la OCDE reporta un incremento de la recaudación tributaria en México como se ha citado, observable en la línea de los ingresos no petroleros (ingresos tributarios), que coincide con los primeros años de la reforma energética de 2014.

Gráfica 2
Ingresos petroleros y no petroleros del Gobierno federal 1980-2017
Participación porcentual en el total



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Económica, del Banco de México.

¹ Según la OCDE (2017), el incremento en la recaudación se explica por el Impuesto Especial sobre Bienes y Servicios (IEPS), que creció 1.2 puntos porcentuales, y por el Impuesto sobre la Renta (ISR), que creció 1.1%.

Incrementar la recaudación nacional y reducir la carga fiscal de Pemex, la empresa pública más gravada por el Gobierno, ha sido uno de los más grandes dilemas de la política fiscal mexicana; compaginar estos dos importantes objetivos, sin dañar la disponibilidad de fondos para el sector público y, al mismo tiempo, impulsar financiera, productiva y tecnológicamente a la empresa, es, en la actualidad, el mayor reto de las finanzas públicas mexicanas. En tanto se avanza en una estrategia que satisfaga ambas demandas, el aplazamiento de una reforma fiscal que pondere la introducción de nuevos impuestos, la modificación de gravámenes existentes (ISR e IVA), la simplificación administrativa, la eliminación de exenciones y gastos fiscales, y de tratamientos especiales (Tello, 2015, pp. 23-24), mantendrán la dependencia del sector público de los ingresos petroleros. México sigue por abajo del promedio de la OCDE (34.3%) y del de América Latina (22.8%) en captación de impuestos respecto al PIB (OCDE, 2017). Ampliar la base tributaria tiene costos; extraer de Pemex recursos excesivos por gravámenes altos también los tiene, el más significativo es la reducción de su capacidad financiera para solventar sus necesidades tecnológicas y de integración productiva.

En la economía mexicana la relación entre finanzas públicas e ingresos petroleros tiene un carácter orgánico, es decir, el petróleo determina en un tercio la disponibilidad de ingresos públicos. La variabilidad de los precios del petróleo es un factor que impacta, para bien o para mal, los fondos de inversión pública y empresariales de Pemex. Actualmente, el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) es un programa para garantizarle recursos de inversión (FMP, 2015) a la empresa, para proyectos de exploración en aguas profundas: una actividad de altos requerimientos financieros y larga maduración. El éxito de FMP se podrá verificar en los siguientes años; de momento, la elevada extracción de utilidades de la empresa por la vía fiscal imposibilita la conformación de un ahorro robusto para Pemex.

REFORMA ENERGÉTICA DE 2014 Y PEMEX: PRINCIPALES CAMBIOS

Figura jurídica

El primer cambio que la reforma energética de 2014 introdujo fue la modificación de la figura jurídica de Pemex, que, de ser empresa paraestatal, se convirtió en EPE, gracias a los ajustes de los artículos 25, 27

y 28 de la Constitución Política y a la legislación secundaria en materia de hidrocarburos. El objetivo de este cambio fue la apertura integral del sector, incluyendo exploración, extracción, refinación y servicios (Congreso de la Unión, 2014a); antes, actividades exclusivas del Estado mexicano.

Actualmente, Pemex es una empresa incorporada a un ambiente de negocios abierto y competitivo, pero también con grandes retos tecnológicos en exploración y extracción de aguas profundas (500 metros del lecho marino) y ultra profundas (2,000 metros del lecho marino) (Schlumberger, 2000), así como de otras fuentes no convencionales de hidrocarburos (como las formaciones de lutitas, que son rocas que contienen gas y petróleo, y que requieren fracturarse para obtenerlos). Ante un régimen fiscal que absorbe casi 100% de sus utilidades, la solución de la reforma consistió en promover asociaciones con otras empresas para facilitar transferencia de capital, conocimiento y tecnología, aménorando las presiones financieras, especialmente en los subsectores de exploración y extracción. La conformación del FMP fue una de las respuestas a las demandas de transformación de la empresa pero, ante las fluctuaciones del mercado y sus efectos en los precios, no se ha logrado un ahorro sustantivo. En teoría, los recursos provenientes del petróleo deberían ser suficientes para resolver el pasivo laboral de Pemex, equivalente a 8.3% del PIB nacional (ASF, 2015, pp. 22-24), y el pago de la deuda contratada, que hasta 2016 ascendía a cien mil millones de dólares (mdd) (Fitch Ratings, 2016).

Asociaciones con empresas privadas

Desde 2014 Pemex ha firmado algunos contratos de asociación, los cuales, para fines de análisis, pueden dividirse en asociaciones estratégicas en el sector de exploración y extracción (que tienen por objetivo restituir reservas de petróleo y gas), y contratos de servicios en el sector de comercio, especialmente en gasolinas, donde el objetivo es revender el combustible importado bajo nuevas marcas y en establecimientos distintos a los de Pemex. El primer Plan de Negocios de Pemex EPE (Pemex, 2015a) se propuso liberarla de requerimientos financieros y de capital poniendo en marcha alianzas en sus distintas modalidades, como se observa en el Cuadro 1: Licencias, contratos de producción y utilidad compartida y de servicios (FMP, 2015) en los sectores de petróleo crudo y petrolíferos (Pemex, 2014a y 2014b; Schlumberger, 2001, p. 22).

Cuadro 1
Asociaciones estratégicas y contratos de servicios de Pemex EPE*
con empresas privadas registradas hasta principios del 2017

Petróleo crudo				Petrólíferos			
Asociaciones estratégicas				Contratos de servicios			
Subsidiaria Pemex	Empresa Privada	Nacionalidad	Actividad	Subsidiaria Pemex	Empresa Privada	Nacionalidad	Actividad
Pemex Exploración y Producción	Chevron Corporation	Estadounidense	Exploración en aguas profundas. Modalidad: Licencia	Pemex Logística	Petro 7	Mexicana	Oferta de gasolina
Pemex Exploración y Producción	INPEX Corporation	Japonesa	Exploración en aguas profundas. Modalidad: Licencia	Pemex Logística	La Gas	Mexicana	Oferta de gasolina
Pemex Exploración y Producción	BHP Billiton	Australiana	Extracción. Modalidad: <i>farm outs</i>	Pemex Logística	Oxxo Gas	Mexicana	Oferta de gasolina
				Pemex Logística	Hidrosina	Mexicana	Oferta de gasolina
				Pemex Logística	Ami Gas	Mexicana	Oferta de gasolina
				Pemex Logística	British Petroleum	Británica	Oferta de gasolina

Fuente: Elaboración propia con base en la información Pemex.*EPE: Empresa Productiva del Estado.

Al respecto, habría que comentar que en el eslabón de refinación no hay asociaciones. La industria de transformación del petróleo crudo trabaja a una capacidad de 61%, frente al 90% de Estados Unidos (EEUU) y el 72% promedio de América Latina (EIA, 2017, p. 6). Dentro de la reforma energética, la rentabilidad es el eje prioritario de los nuevos proyectos; en ese sentido, la refinación es una actividad que está

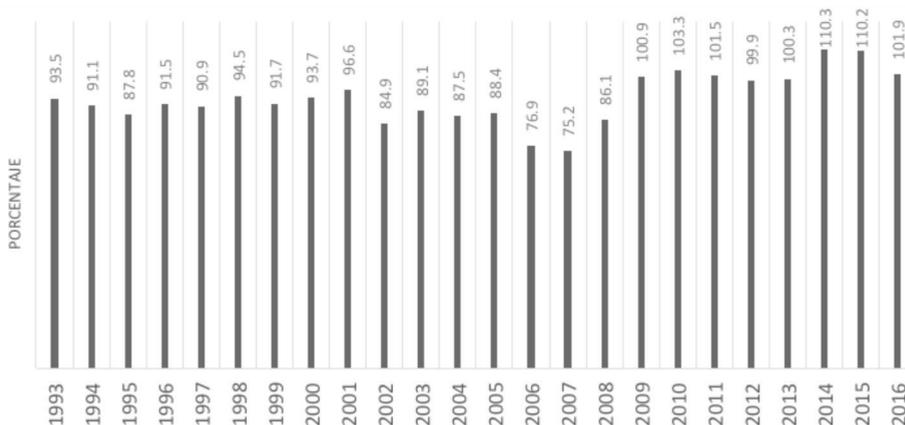
quedando relegada, pues las mayores ganancias provienen de la venta de combustible importado, no de la transformación industrial; esto, según la Secretaría de Energía (Sener) y el Consejo de Administración de Pemex. Justo en los primeros años de la puesta en marcha de la reforma energética y la operación de Pemex como EPE, la producción de gasolinas y diésel experimentó una caída significativa. Entre 2014-2016, la producción de gasolina y diésel pasó de 750,000 barriles refinados diarios (brd) a 325,000 brd, cubriendo sólo entre 37% y 40% de la demanda nacional; mientras que las importaciones —las provenientes de Estados Unidos, principalmente— pasaron de 300,000 brd a 700,000 brd en ese mismo periodo. La explicación es que con la reforma energética quedó establecida en la Ley de Hidrocarburos la primacía de la extracción de petróleo y gas por sobre cualquier otra actividad de la superficie o del subsuelo mexicano (Congreso de la Unión, 2014b, pp. 38-39; Pemex, 2014a, 2015a y 2015b); como resultado, entre 2014 y 2017 los proyectos más importantes en alianza con empresas transnacionales se han dado en la parte de exploración y extracción, dejando en segundo plano la de refinación.

Tratamiento fiscal de Pemex

En la normatividad primaria y secundaria derivada de la reforma energética no hubo un planteamiento claro sobre el tratamiento fiscal de Pemex. Hubo ambigüedad en este aspecto. El silencio institucional se debe, como se ha comentado, a la relación que existe entre finanzas públicas e ingresos petroleros, por lo que no era viable presentar una propuesta de ajuste a la carga fiscal de Pemex en lo inmediato. Según las estadísticas de la OCDE (2017), la recaudación se ha fortalecido, pero falta mucho para alcanzar el promedio de América Latina y el de los propios países de la OCDE. No puede pasarse por alto que el incremento en la recaudación en los tres últimos años, como reporta la OCDE (2017), se atribuye principalmente al crecimiento de la captación por Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y en segundo lugar, al ISR. El incremento en el IEPS está directamente relacionado con el aumento en la importación de gasolinas entre 2014 y 2017, según las cifras citadas; impuesto que, ante la caída de los precios del petróleo y por decisión gubernamental, dejó de ser subsidiado y pasó a ser sufragado por el consumidor final (aunque, ante el descontento social, se replantea nuevamente una modalidad de subsidio). Se estima que el IEPS representa 33% del costo de cada litro de combustible pagado.

En general, hasta ahora el tratamiento fiscal de Pemex ha estado en relación directa con la baja carga tributaria nacional. La tesis del presente trabajo es que, a nivel institucional, después de la reforma energética, se ha conformado (o reforzado) un complejo juego de intereses entre dependencias gubernamentales, más específicamente, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Sener, quienes por norma integran el *estado propietario* de Pemex, ostentando atribuciones en el manejo de sus activos y finanzas, pero con objetivos contrapuestos en lo que se refiere a la extracción de rentas (vía impuestos), por un lado, y a la autonomía de gestión de la empresa, por el otro. En el periodo 1993-2016, los impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por Pemex al fisco representaron 93% de las utilidades; en 2014-2016 sobrepasaron el 100% (Gráfica 3). Como porcentaje de los ingresos totales, representaron 61%, un porcentaje elevado si se compara, por ejemplo, con Petrobras, cuyas contribuciones fiscales son de 33% de sus ingresos. Dada la actual correlación entre ingresos públicos y petroleros, el mercado mundial de hidrocarburos es uno de los elementos que más vulnera la disponibilidad de fondos para el Gobierno y Pemex. Sin haber compensación de otras fuentes, a medida que los precios del petróleo bajan, incrementa la penalización fiscal de la empresa, como puede observarse en el periodo 2013-2016 de la Gráfica 3, donde, mientras que estos experimentaban una de sus más fuertes caídas, los impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por Pemex rebasaron el 100% de sus utilidades.

Gráfica 3. Participación del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos en las utilidades brutas de Pemex



Fuente: Elaboración propia con base en el apartado de *seguimiento presupuestal* de Pemex.

Por las anteriores razones, sumadas a la parte legal-institucional que tiene interactuando a la SHCP y la Sener en el rol de propietario de Pemex después de la reforma, se prevé un largo trayecto entre el fortalecimiento de la recaudación fiscal y la autonomía de gestión de Pemex EPE como objetivos simultáneos de política pública. En pocas palabras, puede decirse que no hay estrategia ni fiscal ni energética en ese sentido, salvo la vigente, de producir petróleo crudo e importar refinados, de donde viene una porción sustancial de los ingresos del Gobierno.

PEMEX, ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS Y FINANZAS PÚBLICAS A CUATRO AÑOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2014: UN BREVE BALANCE

A cuatro años de la reforma energética, las asociaciones estratégicas más importantes en los eslabones de exploración y extracción se han dado con empresas transnacionales. El objetivo de liberar a Pemex de requerimientos de capital para explorar y extraer hidrocarburos en aguas profundas se pretende resolver por esta vía; el mecanismo establecido es la licitación y el concurso. Estos proyectos son los más complejos técnicamente, pero también los más rentables; la justificación de las alianzas fue las cantidades de inversión y la tecnología requeridos, aspectos que Pemex estaba imposibilitado de cubrir dado su régimen fiscal y la subsecuente insuficiencia de recursos. El capital proveniente de México se ha concentrado mayormente en el ramo de los servicios, especialmente en la reventa de gasolina importada, aunque también empieza a tener presencia en esta rama el capital extranjero. Por principio de cuentas, la gasolina ofertada proviene de las importaciones de Pemex Logística, la subsidiaria del Corporativo Pemex EPE, encargada de dicha tarea. Posteriormente, a medida que el sistema de ductos para el transporte del combustible sea abierto a la competencia (está en proceso), empresas transnacionales como Exxon Mobil, British Petroleum, Chevron y otras más tendrán la posibilidad de participar importando y revendiendo con su marca al consumidor final, así como abasteciendo a terminales distintas que decidan comprarles a ellas y no a Pemex. Para este último caso, la justificación de la apertura ha sido la misma: la insuficiencia de recursos. Se plantea que sean las transnacionales las que saneen y extiendan más la red de distribución con materiales y tecnologías que eviten el mayor número de incidencias (fugas, daño ambiental, robo, deterioro acelerado, etc.). En refinación no hay

alianzas; la postura institucional ha sido la de producir hasta donde sea rentable. Bajo la premisa de que importar resulta más barato, la reforma afianzó el modelo primario exportador de hidrocarburos y relegó el de transformación industrial.

CONCLUSIÓN

El petróleo sigue siendo un activo estratégico para el desarrollo. La reforma energética eliminó la exclusividad de Pemex sobre los hidrocarburos, no la propiedad. Sin embargo, en estos primeros años la afluencia de inversión privada no ha sido tan cuantiosa como se esperaba en el sector de exploración y extracción, entre otras razones, porque las transnacionales piden que se mejoren los términos fiscales de los contratos a cambio de asociarse con Pemex. Mientras tanto, en el sector servicios puede observarse un mercado de gasolinas mucho más diversificado y con presencia de terminales de empresas como la anglo-holandesa Shell, la británica British Petroleum o las estadounidenses Exxon Mobil y Chevron, quienes compiten directamente con Pemex Logística tanto en ventas al menudeo como al mayoreo. También, empiezan a instalarse empresas de origen nacional.

Habría que enfatizar en que el modelo de corte financierista que se sigue para Pemex como EPE no favorece el desarrollo conjunto del sector hidrocarburos y tiende a especializarla en la producción primaria (la más rentable), un esquema contradictorio al modelo productivo de las transnacionales con las que se compite y a las que Pemex aspira parecerse en términos de competitividad y eficiencia. La principal característica de estas empresas es la explotación integral de la cadena: exploración, extracción, comercio, servicios y tecnología, no la especialización en una rama; ese es el éxito de sus negocios. Como empresa pública, Pemex enfrenta la excesiva extracción de rentas vía impositiva, hasta ahora sin un plan de ajuste y un modelo de negocios que la especializa en la extracción, subsector que tiene la tasa impositiva más elevada (DOSH) en relación con el resto de los eslabones. La conclusión es que, si bien hubo avances en la recaudación nacional, ésta sigue fuertemente ligada al tema de hidrocarburos y, por tanto, ampliamente influida por la volatilidad del mercado. Las estadísticas de recaudación que reporta la OCDE no son fruto de una estrategia de la Hacienda pública, provienen de presiones externas y eventuales.

Para suavizar el vínculo finanzas públicas-petróleo, se necesita, en primer lugar, definir qué papel juega y jugará Pemex en el desarrollo y bajo qué modelo de gestión es mejor administrarla; si es una empresa que realmente busca fortalecerse e insertarla al mercado, entonces habrá que proporcionarle un mayor margen de utilidades para solventar su inversión; en segundo lugar, instaurar un esquema empresarial que fomente la integración productiva, donde la refinación no se deje de lado en aras de metas financieras que, sin dejar de ser importantes, no son un argumento fuerte a la hora de hablar de consolidación y sobrevivencia en el mercado. Tendrá que replantearse forzosamente si conviene seguir importando combustibles del extranjero para proporcionarle ingresos adicionales al fisco vía IEPS o si es mejor reactivar el sistema nacional de refinación como objetivo de desarrollo nacional y comenzar a construir, a la par, un plan para incrementar la recaudación de impuestos que no tengan que ver con los hidrocarburos o seguir medidas que reduzcan las exenciones u otros privilegios fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (2015). Pemex. Informe del resultado de la auditoría practicada al pasivo laboral. México: Auditoría Superior de la Federación .
- Banco de México (2017). Sistema de Información Económica. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarDirectorioCuadros>. Consultado el 7 de octubre del 2017.
- Energy Information Administration (2017). U.S. Refined Product Exports. Developments, Prospects and Challenges. Washington, DC: EIA.
- Fitch Ratings (2016). Carga fiscal elevada empuja a Pemex hacia la insolvencia. México.
- Fondo Mexicano del Petróleo (2015). El FMP y la administración de los ingresos petroleros. México: FMP.
- Congreso de la Unión (2014a). Ley de Petróleos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.
- _____ (2014b). Ley de Hidrocarburos. México: Cámara de Diputados.
- Ibarra, David (2008). *El desmantelamiento de Pemex*. México: UNAM.
- Instituto Belisario Domínguez (2015). Reforma Energética y Nuevo Régimen Fiscal del Sector Hidrocarburos. México: IBD.
- Menchard, Marco (2015). “Estado y reforma energética en México”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 183, pp. 117-135.
- Morales, Eliezer y Dávalos, Juan José (2015). *Reforma para el saqueo. Foro Petróleo y Nación*. México: Ediciones Proceso.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). Revenue Statistics in Latin American and the Caribbean 1990-2015. París: OCDE.
- Petróleos Mexicanos (2014a). Anuario Estadístico 2003-2013. México: Pemex.
- _____ (2014b). *Reforma Energética en México y Pemex como Empresa Productiva del Estado*. México: Pemex.
- _____ (2014c). *Migración de asignaciones a contratos y esquema de asociaciones (farm outs)*. México. Pemex.
- _____ (2015a). *Plan de Negocios 2017-2021*. México: Pemex.
- _____ (2015b). *Principales elementos del Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2016-2020*. México: Pemex.
- Pérez, Ana Luisa (2012). *Camisas azules, manos negras. El saqueo de Pemex desde Los Pinos*. México: Grijalbo.

- Romo, Daniel (2016). "Refinación de petróleo en México y perspectiva de la reforma energética", *Problemas del Desarrollo*, vol. 47, núm.187, pp. 139-164.
- Schlumberger (2000). Soluciones para los problemas de la construcción de pozos en aguas profundas. Disponible en: https://www.slb.com/~media/Files/resources/oilfield_review/spanish00/sum00/p2_19.pdf. Consultado el 30 de abril del 2017.
- ____ (2001). *Riesgos medidos*. Disponible en: https://www.slb.com/~media/Files/resources/oilfield_review/spanish00/win00/p20_35.pdf. Consultado el 30 de abril del 2017.
- Tello, Carlos (2015). *Sobre la baja y estable carga fiscal en México*. México: Serie Estudios y Perspectivas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

MÉXICO: FINANCIARIZACIÓN Y DEUDA PÚBLICA INTERNA

José Enrique Mendoza Méndez

INTRODUCCIÓN

A partir de que estalló la crisis financiera global en 2007, se registró un crecimiento vertiginoso de la deuda pública en México. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el primer trimestre de 2018 la deuda neta del sector público federal (que incluye Gobierno federal, empresas productivas del Estado y la Banca de desarrollo) ascendió a 10 billones 167.7 miles de millones de pesos, equivalentes a 45.5% del PIB. De estos pasivos, 64% (6 billones 437.3 miles de millones de pesos) correspondió a deuda interna.

El principal componente de la deuda interna es la emisión de valores públicos (Cetes, Bondes “D”, bonos de desarrollo a tasa fija, Udibonos, etcétera), que corresponde a 89% de los pasivos internos del Gobierno federal. Estos recursos son utilizados más para el refinanciamiento de deudas y la regulación de la moneda que para cubrir el déficit presupuestario. Cabe mencionar que la deuda pública interna se constituye en un elemento fundamental de la política monetaria.

Además, la deuda pública interna crece por las obligaciones que garantiza el Gobierno federal, como la deuda heredada del rescate bancario, el salvamento carretero, los fideicomisos y fondos de fomento, y los compromisos de la Banca de desarrollo. La deuda interna se ha convertido en una carga onerosa para los contribuyentes, que distrae recursos que podrían ser destinados al Estado de Bienestar.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la deuda pública interna relacionada con la regulación de la base monetaria, en un contexto de libre movilidad de capitales y ante el dominio económico y político

del capital monopólico financiero. La pregunta de la que parte este trabajo es: ¿Qué impacto tienen la financiarización sobre la deuda pública interna? ¿De qué manera la deuda pública interna, con fines de regulación monetaria, mantiene el rendimiento de los mercados financieros en los países emergentes?

La globalización financiera ha puesto en riesgo la estabilidad monetaria y cambiaria. La estabilidad monetaria se ha conseguido a través de implementar políticas monetarias y fiscales restrictivas y procíclicas. En particular, se han implementado esquemas de metas de inflación, y se busca la estabilidad del tipo de cambio.

Los principales factores que inciden sobre la deuda pública interna con fines de regulación monetaria son i) las presiones que ejerce un sistema financiero desregulado y la apertura comercial sobre la economía, ii) la acumulación de reservas internacionales, necesarias para mantener la confianza de los inversionistas institucionales; y iii) las características institucionales, esto es, un mercado financiero doméstico desregulado, extranjerizado y no competitivo.

La hipótesis a comprobar es la siguiente: la financiarización genera el crecimiento de la deuda pública interna en México, porque, en un contexto de libre movilidad de capitales y ante un capital financiero altamente concentrado, el Estado debe emitir bonos y depósitos de regulación monetaria para estabilizar la base monetaria y garantizar la rentabilidad de los activos financieros.

Este documento consta de cinco apartados. En el primero se aborda el papel que asume la deuda pública durante la financiarización. Posteriormente, se analiza la relación entre la liberalización financiera y los mecanismos de estabilidad monetaria. En el siguiente apartado se analizan el monto, la dinámica y los costos de la deuda pública interna asumida para estabilizar la moneda. Finalmente, se estudia la relación entre las políticas de austeridad, el balance público y el crecimiento del endeudamiento público.

FINANCIARIZACIÓN Y DEUDA PÚBLICA

Una de los conceptos más utilizados para entender cómo funciona el capitalismo en su fase actual, desde los enfoques marxista y poskeynesiano, es el de *financiación*.

Chesnais (1999, p. 2) considera que la era neoliberal está sustentada en un régimen mundializado de dominación financiera, un nuevo modo de funcionamiento sistémico del capitalismo mundial cuyos pilares son un capital financiero altamente concentrado y el libre movimiento de capitales.

Por su parte, Fine (2012) define la *financiarización* “como la acumulación intensiva y extensiva del capital ficticio, o, en otras palabras, el creciente alcance y el predominio del capital sujeto a interés (Interest Bearing Capital o IBC, por sus siglas en inglés) en la acumulación del capital”. Según este autor, las finanzas han penetrado en las áreas de reproducción económica y social, lo que implica la creación de un terreno para la aplicación directa o indirecta de IBC.

Durante la financiarización, los países con monedas débiles subordinan las políticas monetaria y fiscal al objetivo de mantener la rentabilidad de los activos financieros. En particular, se transforman los mecanismos de estabilidad monetaria, las fuentes de financiamiento del Estado y el papel del gasto público en proceso de acumulación de capital.

Por una parte, el gasto público queda restringido por los principios de equilibrio y austeridad presupuestaria. Esta última, se refiere a y “los recortes masivos en el gasto para ajustar a la sociedad civil a las leyes de la competencia en el mercado” (Parguez, 2013, p. 161), pues legitima la destrucción de las capacidades de intervención del Estado en la economía. Las políticas de austeridad, en ese sentido, permiten la desvalorización de la fuerza de trabajo (desmantelando el Estado de Bienestar) y posibilitan la apropiación de los activos públicos por medio de las asociaciones con el capital privado.

La financiarización transformó al gasto público en garante de rentas financieras, y esto tiene múltiples expresiones: i) el crecimiento del costo financiero de la deuda pública en la estructura del gasto; ii) las asociación con el capital privado, porque permiten la expansión de la rentabilidad del capital financiero a través de la titulización de activos; iii) la manipulación del tipo de cambio y la acumulación de reservas, y iv) la transformación del papel de los egresos públicos en el proceso de acumulación (Mendoza, 2012, p. 73).

Por lo que corresponde al financiamiento público, dada la autonomía del banco central y un marco jurídico que procura el equilibrio fiscal, el Estado ha tenido que recurrir a los mercados de bonos gubernamentales, tanto a nivel local como internacional.

La expansión de la deuda pública ha permitido la recuperación del poder del capital rentista, tanto en los países avanzados como emergentes. El predominio de tasas de interés por encima de la inflación ha significado que el Estado debe recontractar su deuda cada año para garantizar el pago de intereses, por lo que se configuran flujos de capitales organizados por la Banca global y por los inversionistas institucionales, de los países en desarrollo hacia los países desarrollados.

Resulta fundamental entender la dinámica de desmantelamiento del Estado como apropiadamente lo expresa Chesnais (1999, p. 16): “Para pagar al usurero es necesario vender las joyas de la familia”, es decir, las empresas públicas: acentuar la austeridad presupuestaria, realizar recortes al gasto público en aspectos declarados improductivos, como la educación, la salud y la vivienda. El servicio de la deuda pública alimenta la financiarización. En un entorno de capitales volátiles y ante un capital financiero altamente, la regulación de la base monetaria requiere de una creciente colocación de valores públicos y otros instrumentos para evitar la desvalorización de los activos financieros. Esto repercute sobre el costo financiero del sector público y limita la capacidad de contar con gasto público contracíclico.

Según Chesnais (1999, p. 20), los inversores se guían por el nivel relativo de los rendimientos y el riesgo país. Una moneda sobrevaluada garantiza los rendimientos del capital financiero. Un gobierno con un déficit presupuestario permanente y que quiere colocar deuda en su propio mercado tiene que garantizar los ingresos rentistas que exige el capital. Por ejemplo, la crisis mexicana de 1995 tuvo como marco de referencia un mercado financiero totalmente abierto y, como epicentro, un doble déficit: el de la balanza comercial financiada sobre las reservas y el de las finanzas públicas financiadas por la emisión de títulos.

La expansión de la deuda pública durante la financiarización genera el predominio de altos costos financieros en la estructura del presupuesto público. Los profundos cambios institucionales y en las políticas económicas generados durante las últimas tres décadas, como la desregulación del capital financiero, las políticas monetarias favorables a los acreedores y la consolidación del poder del capital monopólico financiero, generaron el entorno propicio para la transferencia de ingresos fiscales al capital financiero.

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA, MECANISMOS DE ESTABILIDAD MONETARIA Y OPERACIONES EN EL MERCADO ABIERTO

En la década de los noventa, los crecientes flujos de capital externo, los avances de la apertura económica y la consolidación del proceso de liberalización financiera en México transformaron los mecanismos de regulación monetaria en México.

Mantey (1988, p. 245) sostiene que en un sistema financiero regulado, vigente hasta principios de los años ochenta, la política monetaria mantenía la oferta de divisas por medio de tres instrumentos de política económica: la regulación de las tasas de interés pasivas, el encaje legal sobre los depósitos bancarios y la adecuación del gasto público ante los desequilibrios en balanza de pagos. En este contexto, la emisión de deuda pública interna respondía a las necesidades de financiamiento del déficit público.

En un sistema financiero desregulado se eliminan los techos a las tasas de interés, se suprime el encaje legal y se abre la cuenta de capitales. Esto se refleja en un incremento en la liquidez de la economía.

La liberalización económica implicó que el Estado dejara de regular el movimiento de capitales y mercancías. Por el lado del sector productivo, aunque las exportaciones crecieron vertiginosamente, el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones tuvo un impacto mayor, por lo que se registró un deterioro creciente en la balanza comercial. Por el lado del sector financiero, la inversión extranjera se convirtió en el elemento central que financiaba el déficit en cuenta corriente.

En particular, la liberalización de las tasas de interés aumentó las presiones sobre la balanza de pagos e incrementó el poder monopólico sobre los bancos. La banca comercial aprovechó las barreras institucionales que determinaban la segmentación del mercado de dinero y el libre arbitraje de las tasas de interés, para obtener una cuasi renta fiscal.

La aplicación de políticas monetaria y cambiaria para estabilizar la economía, ante un entorno de capitales volátiles, incrementó el déficit en cuenta corriente y determinó la necesidad de aplicar una política proteccionista de reservas internacionales por parte del Gobierno federal.

La acumulación de reservas de divisas ha sido la estrategia preferida de los países con moneda débil, para estar preparados contra el pánico en los mercados financieros y las rápidas reversiones en los flujos de capital.

Ésta es una estrategia costosa, porque los bancos centrales deben conservar su reserva de divisas en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, con un rendimiento bajo, mientras que se deben emitir valores con rendimientos mayores en los mercados locales.

Según López (2014, p. 414), las economías en desarrollo con alta dependencia tecnológica, como la mexicana, deben recurrir a mecanismos de emisión de deuda pública interna y acumulación de reservas internacionales, para mantener la estabilidad monetaria. Desde 1996, pero principalmente desde 2001, el Banco de México recurre al anclaje del tipo de cambio para controlar la inflación, esterilizando así el impacto de los flujos de capital externo.

Kregel (1998, p. 50) afirma que a partir de los años noventa se presentan nuevas formas de inestabilidad financiera que deterioran la balanza de pagos: i) el menor nivel de inflación que aprecia el tipo de cambio real y, por lo tanto, reduce la competitividad de los productos locales; ii) las altas tasas de interés y el menor nivel de inflación incrementan el tipo de cambio real pero deterioran la inversión nacional; y iii) los menores niveles de inflación incrementan la riqueza y el consumo pero aumentan la demanda de importaciones.

Para financiar el déficit en cuenta corriente, la falta de ahorro privado ante las necesidades de inversión, dado el equilibrio en las finanzas públicas, se necesita atraer ahorro externo; para ello, se requieren altas tasas de interés y perspectivas de baja inflación, es decir, un tipo de cambio estable. Cuando estos flujos de capital externo rebasan la capacidad de absorción de la economía, el banco central tiene que realizar operaciones de esterilización monetaria, para evitar distorsiones en el mercado de dinero que pongan en riesgo el alcance de las metas de inflación.

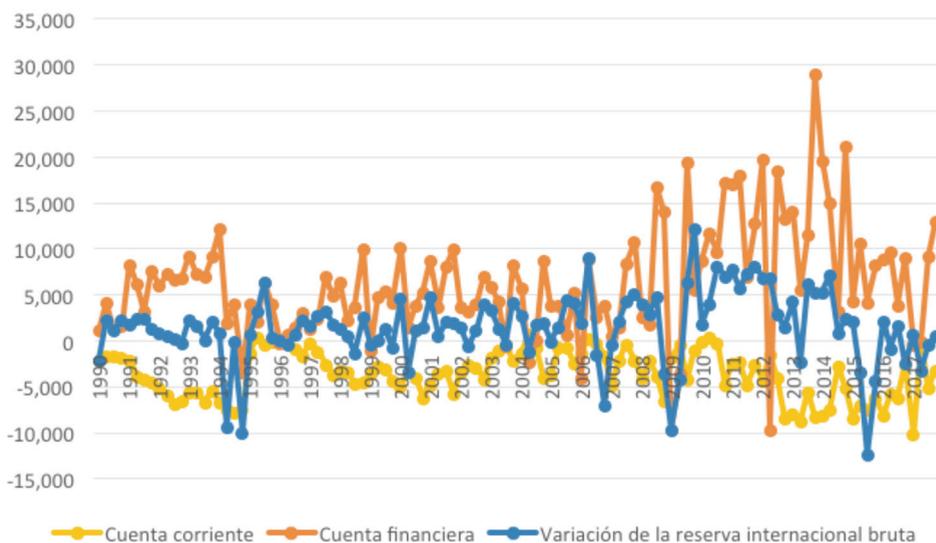
López (2003, p. 155) sostiene que las operaciones de esterilización, elemento fundamental de la estabilización antinflacionaria en México, tienen tres objetivos: i) ejercer un control sobre la base monetaria, evitando que las fluctuaciones en el tipo de cambio afecten a la inflación y/o la balanza comercial; ii) intercambio de deuda externa neta por deuda interna no monetaria y iii) evitar las variaciones en la tasa de interés incidan sobre la demanda agregada.

Sin embargo, las operaciones de esterilización aumentan las tasas de interés y los flujos de capital, e implica un deterioro endógeno en las cuentas del gobierno.

Las principales fuentes de presión sobre la base monetaria son los flujos de capital externo y la política fiscal.

En la Gráfica 1 se muestra el impacto de los flujos de capital externo sobre la economía mexicana. Desde principios de los años noventa, a medida que se recupera el crecimiento económico, se dispara el déficit en cuenta corriente y entran capitales a la cuenta financiera, principalmente como inversión de cartera. Posteriormente, en la crisis de 1995 se registró una tasa de caída de -6.5% en la actividad económica, y se revirtieron las tendencias antes enunciadas. A partir de 1997 hasta 2007 entramos en una etapa de estancamiento económico, con un moderado déficit en cuenta corriente y en que se procuró el acceso a la inversión extranjera directa. Finalmente, a partir de la crisis financiera global de 2008 se registró el peor de los escenarios: se registró una mayor volatilidad en la cuenta financiera, la economía se mantuvo estancada y se disparó el déficit en cuenta corriente.

Gráfica 1
Balanza de pagos: cuenta corriente, cuenta financiera
y reservas internacionales, 1990-2017
Millones de dólares



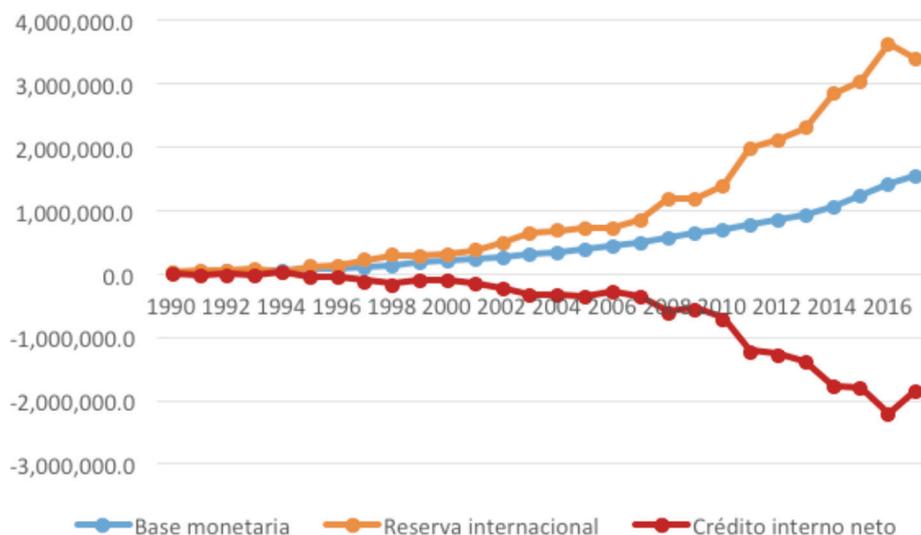
Fuente: Elaborado con datos del Banco de Información Económica, INEGI.

Por lo que corresponde a la política fiscal, ha quedado subordinada al control de precios, dejando de lado su papel contracíclico. Durante la financiarización, el Estado restringe su gasto e inversión, con el fin de no generar mayores presiones sobre la base monetaria que pongan en peligro la estabilidad del tipo de cambio y el rendimiento de las tasas de interés, para poder mantener el control de la inflación. Por este motivo, el Estado estableció la autonomía del banco central en 1994, e impuso el compromiso institucional con los presupuestos equilibrados a través de Ley Federal del Presupuesto y la Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), vigente desde 2006.

Sin embargo, el equilibrio fiscal y la restricción del gasto público sólo generan economías locales débiles que quedan supeditadas a los intereses del capital monopólico financiero, por ejemplo, la falta de recursos determina que el Estado entregue la infraestructura y la gestión de los servicios públicos a las grandes corporaciones, por medio de las asociaciones con el capital privado.

Gráfica 2

Base monetaria, reservas internacionales y crédito interno neto, 1990-2017
Millones de pesos



Fuente: Elaborado con datos del Banco de Información Económica, INEGI.

Desde la década de los noventa, la colocación de valores públicos se consolidó como el principal mecanismo estabilizador de la base monetaria. La aplicación de políticas monetaria y cambiaria para estabilizar la economía incrementó el déficit en cuenta corriente y determinó la necesidad de aplicar una política proteccionista de las reservas internacionales por parte del banco central. Estas medidas dieron como resultado la restricción del crédito interno neto que ha mantenido estable la base monetaria, como se puede observar en la gráfica 2.

Solorza (2013, p. 22) argumenta que los bancos centrales persiguen una estrategia para alcanzar targets dobles: el target implícito, mantener el tipo de cambio en un rango razonable, y el target explícito o meta de inflación, que se logra esterilizando las fluctuaciones en la base monetaria. Para ello, el banco central realiza dos acciones: a) interviene activamente en el mercado cambiario y b) establece una política de esterilización para contrarrestar los efectos de las fluctuaciones de divisas sobre la base monetaria, por medio de la emisión de billetes o la compra venta de títulos.

LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y LOS COSTOS DE LA REGULACIÓN MONETARIA

Bajo el modelo neoliberal, los pasivos del sector público han dado soporte a la reproducción de un capitalismo monopolista rentista altamente importador, ligado a los intereses hegemónicos de la banca global y a los inversionistas institucionales. Con tal fin, el Estado mexicano se ha visto comprometido a incrementar la colocación de valores gubernamentales para garantizar la estabilidad monetaria, absorber el crecimiento de los pasivos contingentes (IPAB-Fobaproa, Pidiregas, rescates carreteros, FARAC, etc.) y a ser garante, en última instancia, de la deuda de los estados y municipios.

Las transformaciones en los mercados financieros y los cambios estructurales y en la política económica han marcado la pauta de los mecanismos de financiamiento público en México. Analizando estos factores y su relación con las tendencias de la deuda pública, podemos identificar cinco etapas desde los años setenta:

- a) 1970-1982, etapa caracterizada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, un proceso de creciente endeudamiento externo y el inicio de la liberalización y apertura financiera.

- b) 1983-1989, que se caracteriza por el *boom* del servicio de la deuda externa, el rescate y administración estatal de la banca comercial, la redefinición de la política económica, el impulso al cambio estructural y el inicio de la bursatilización de la deuda interna.
- c) 1990-1995, etapa de consolidación del modelo neoliberal, restructuración de la deuda pública y reprivatización de la banca comercial, en donde disminuye el endeudamiento externo y se consolida el mercado de valores gubernamentales.
- d) 1995-2007, que se caracteriza por la redefinición de la deuda pública interna, el reconocimiento de la deuda contingente asociada al sistema de pensiones, el rescate bancario y de las entidades federativas, y la extranjerización del sistema de pagos.
- e) de 2008 a la fecha, cuando la deuda pública interna y externa ha registrado un vertiginoso aumento, ligada al exceso de liquidez en los mercados internacionales de capital y la consecuente volatilidad financiera, así como a la falta de recuperación de la actividad económica. También, inciden los pasivos generados por la nueva Ley del ISSSTE, de 2008, las obligaciones de los proyectos de infraestructura de largo plazo y el crecimiento de la deuda de los estados y municipios.

López (2006) sostiene que durante la década de los noventa los avances en la desregulación de los mercados financieros internacionales inyectaron dinamismo a los mercados de obligaciones interconectadas. Los mercados públicos conformaron un mercado de obligaciones dinámico que alentó la expansión de los mercados de activos en divisas y la consolidación de los fondos de pensiones, entre otros. La interconexión con los mercados emergentes dinamizó los mercados cambiarios y de obligaciones; también, abrió el proceso de titulación de deuda pública y la formación del mercado de obligaciones domésticas.

La deuda económica amplia, que incorpora los pasivos netos del Gobierno federal, del sector paraestatal y de los intermediarios financieros oficiales (banca de desarrollo y fideicomisos de fomento), ascendió a 8 billones 940 mil 620 millones de pesos en diciembre de 2017, equivalentes a 46.5% del PIB. Por su parte, la deuda pública interna ascendió a 5 billones 183 mil 860 millones de pesos, equivalente a 28.9% del PIB, nivel muy superior al 14.7% del PIB registrado en 2007, año en que estalló la crisis.

En el primer lustro de la década de los noventa, el descenso de la deuda pública estuvo vinculado a la reestructuración de la deuda externa por medio del Plan Brady, a la supresión de los requerimientos de reserva y al proceso de privatización de empresas paraestatales. La deuda pública asciende a 459 mil 900 millones de pesos, equivalentes a 32.6% del PIB en diciembre de 1994. La tercera parte de esos recursos era financiamiento interno.

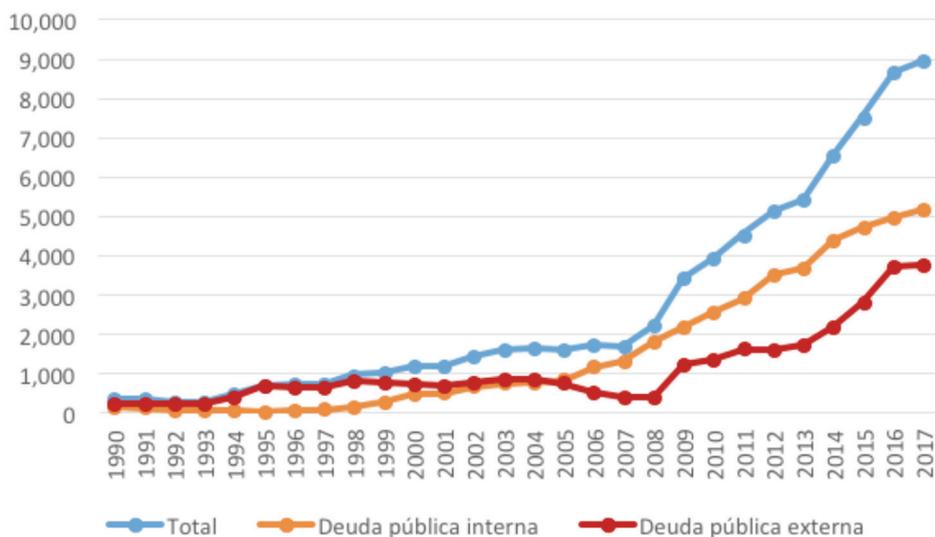
Posteriormente, como consecuencia de la crisis de 1995, el Estado debió asumir los pasivos del paquete de rescate financiero establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por la Reserva Federal de los Estados Unidos.

En el periodo entre 1996 y 2007 la deuda pública neta pasó de 701 mil 800 millones de pesos a un billón 684 mil 470 millones de pesos, lo que significó una tasa de crecimiento de 7.5% anual en términos reales. En ese periodo, se registró un cambio de deuda externa por interna, que se corresponde con el desplazamiento de los fondos internacionales para financiar deuda pública, por la recurrencia a los mercados bursátiles y bancarios locales, mientras que la relación de la deuda interna sobre PIB pasó de representar el 7.5% al 14.7% del PIB; la relación deuda externa/PIB descendió de 28.9 % a 3.3% del PIB.

Finalmente, en el periodo 2008-2017, la deuda pública neta pasó de 2 billones 695 mil 347 millones de pesos (21% del PIB) a 7 billones 457 mil 444 millones de pesos (46.4% del PIB). En términos reales, dichos pasivos crecieron a una tasa de 12% anual. Por lo que toca a la deuda interna, ascendió a 4 billones 323 mil 900 millones de pesos (28.9% del PIB) en 2017, lo que significó un crecimiento, en términos reales, de 7.7% anual en dicho periodo. Por otra parte, la deuda pública externa alcanzó un nivel de 3 billones 133 mil 544 millones de pesos (17.5% del PIB), lo que significó un crecimiento real de 23% anual.

Por lo tanto, la deuda pública interna ha tomado un papel preponderante en el actual manejo de la política económica. Las presiones que ejercen la liberalización financiera, la desregulación y la apertura comercial sobre la economía determinan la necesidad de recursos públicos para estabilizar la moneda, que se obtienen principalmente por medio de la colocación de valores gubernamentales en el mercado de deuda.

Gráfica 3
Deuda pública económica amplia, 1990-2017
Miles de millones de pesos



Fuente: Elaborado con datos del Banco de Información Económica, INEGI.

En la década de los ochenta se transformaron los mecanismos de financiamiento público interno. Se transitó de un sistema en el que la deuda interna se contrataba con la banca comercial y el propio banco central hacia uno en el que se buscó el financiamiento por medio de la colocación de valores gubernamentales, como parte de la liberalización financiera.

En la Gráfica 4 se registran los principales componentes del crédito interno neto; en especial, la emisión de Bonos de Regulación Monetaria (Brems) por parte del banco central, los depósitos de regulación monetaria, el reporto de valores y el crédito neto al Gobierno federal. Estos instrumentos permiten eliminar las presiones sobre la base monetaria.

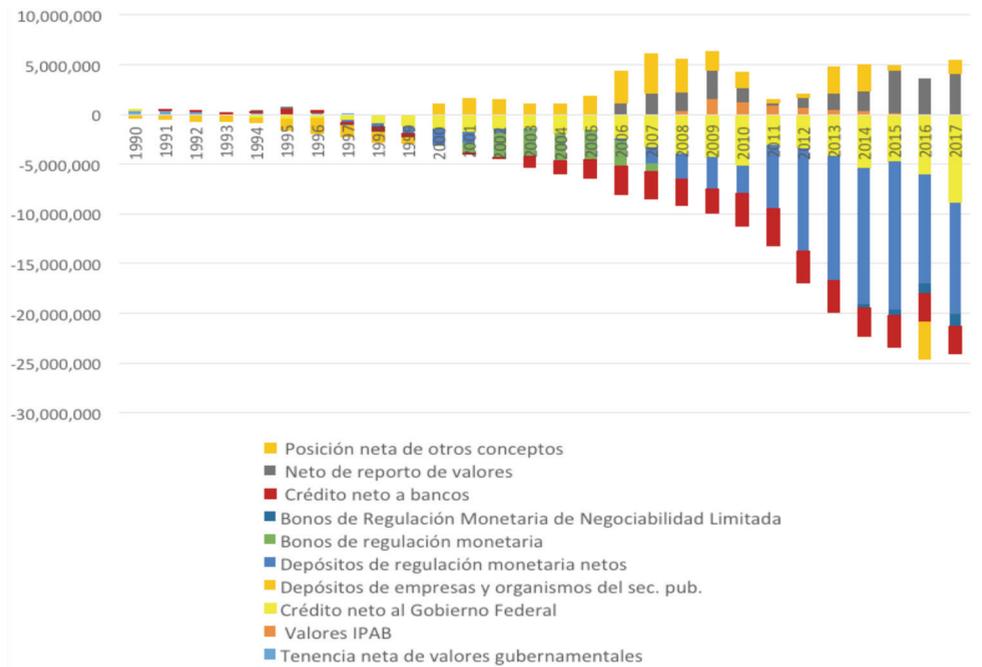
En particular, los Brems son bonos emitidos por el Banco de México, con el propósito de regular la liquidez en el mercado de dinero. Además, dicha emisión tiene por objetivo satisfacer la demanda de los intermediarios financieros por títulos con una menor volatilidad en su precio ante cambios en la tasa de interés. Dichos bonos operaron entre agosto de 2000

y mayo de 2011. Posteriormente, desde junio de 2014 hasta la fecha operan los Brems de negociabilidad limitada.

Otro elemento central en la regulación de la liquidez son los Depósitos de Regulación Monetaria (DRM), que deben tener en el largo plazo las instituciones de crédito nacionales en el Banco Central, y que pagan una tasa de interés. A partir de la crisis de 2008, éste se ha constituido como el principal instrumento para retirar la liquidez con que se cuenta.

De esta manera, dada la estructura institucional, la deuda pública interna consolida un sistema de transferencia de recursos hacia los acreedores, que estimula la especulación financiera. Todo esto, con un costo financiero creciente que es pagado por los contribuyentes.

Gráfica 4
Crédito interno neto, 1990-2017
Millones de pesos



Fuente: Elaborado con datos del INEGI.

Además, también se contrae el crédito neto al Gobierno federal y a los bancos.

POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD, REGULACIÓN MONETARIA Y DEUDA PÚBLICA CRECIENTE

Durante la financiarización, las grandes corporaciones modernas responden a las necesidades de valorización de las altas finanzas. Los gobiernos abren espacios de rentabilidad a estos capitales, imponiendo las políticas de austeridad.

Durante la etapa neoliberal, las finanzas públicas quedaron subordinadas a los principios de equilibrio fiscal y austeridad, y se han caracterizado por: i) el estricto control del gasto público, ii) la transformación de la estructura fiscal, privilegiando los impuestos indirectos; iii) la desincorporación de las empresas públicas, iv) la consecución de un superávit fiscal primario, vi) la disminución de los subsidios a los precios de los bienes y servicios que proporciona el gobierno, y vi) la aplicación de asociaciones con el capital privado.

En los últimos 15 años apenas se ha conseguido una tasa de crecimiento promedio del 2.2% en la economía mexicana. Ros (2014) identifica, entre los principales factores que determinan el estancamiento económico, la contracción de la inversión pública y el predominio de una política fiscal procíclica.

Como hemos mencionado, la política fiscal ha quedado subordinada a las necesidades de estabilización económica. La libre movilidad de capitales y el poder capital monopólico financiero han determinado que las políticas macroeconómicas estén asociadas principalmente a mantener la rentabilidad de los activos financieros, nulificado su posible papel contracíclico.

Dado el estallido de la crisis y la falta de recuperación en el financiamiento, Correa (2015, p. 27) argumenta que “los grandes bancos globales están más preocupados por mantener el valor de los activos financieros con crecientes flujos de renta, mientras que los gobiernos están empeñados en reducir el gasto público, en una lucha inútil por contener los balances deficitarios”.

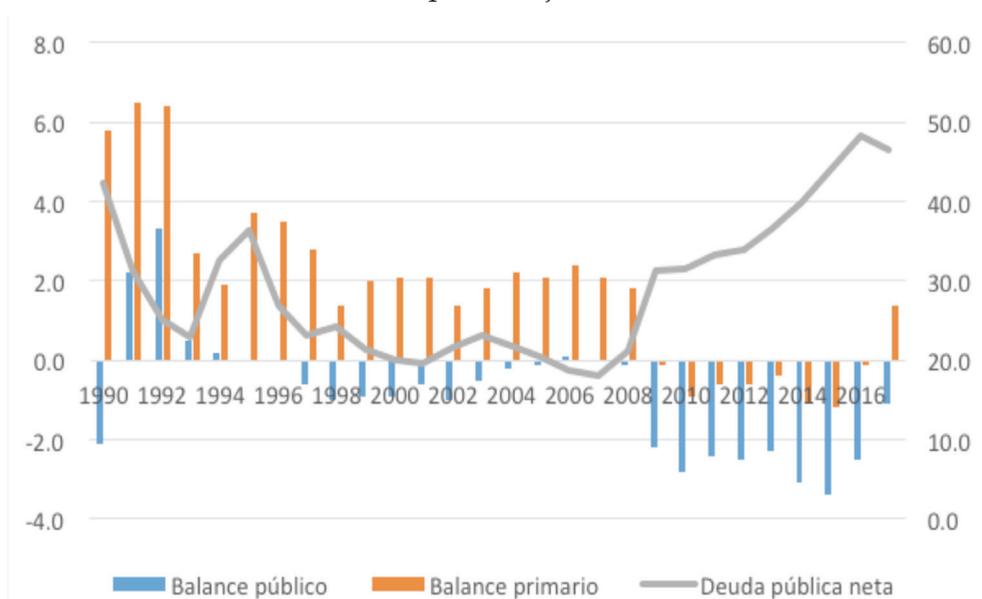
En los últimos años, las finanzas públicas entraron en una etapa crítica, asociada a la falta de inversión pública para mantener la plataforma de producción petrolera y a la reciente caída en sus precios mundiales (más de 80%). Cabe observar que la tercera parte de los ingresos públicos en México depende de la renta petrolera.

Esta situación se agrava si consideramos que el Gobierno federal firmó el Acuerdo de Certidumbre Tributaria en marzo de 2014, donde

se comprometió a no incrementar los impuestos hasta 2018. Además, se mantiene el compromiso institucional con los presupuestos equilibrados.

En la Gráfica 5 podemos observar cómo en el periodo 1990-2008 se registró un superávit fiscal primario, esto es, la diferencia entre los ingresos y gastos públicos, descontando el costo financiero de la deuda pública. Dicho superávit se logró recortando el gasto en bienes y servicios públicos. En ese periodo, también se registró un importante descenso en la deuda pública neta. Posteriormente, como consecuencia de la crisis de 2008, estas tendencias se revirtieron, es decir, se requiere de mayores recursos públicos para estabilizar la moneda pero, a pesar de que el gobierno continuó implementando las políticas de austeridad, la deuda pública se dispara.

Gráfica 5
Déficit público y deuda pública neta, 1990-2017
Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El impacto de la deuda pública sobre la economía depende del tipo de gasto que se realice con ella. En la medida en que la deuda sea creadora

de utilidad, ocupación y eficacia, contribuirá a la recuperación económica. Por ejemplo, cuando la deuda se dedica a proyectos autoliquidables o expande la infraestructura y, por lo tanto, la capacidad productiva de un país, es altamente benéfica. Sin embargo, en un régimen de acumulación dominando por lo financiero, el endeudamiento público se dirige a sostener el valor de los activos financieros titulizados y las carteras de la banca global, así como de los inversionistas institucionales; al mismo tiempo, contribuye a la apropiación de las rentas del Estado.

Como lo argumenta Correa (2015):

la deuda pública, como deuda soberana, es un estabilizador del mercado financiero doméstico. Es un instrumento para la expansión deficitaria del gasto que permite al resto de la economía, las familias y las empresas la colocación de sus excedentes. Es un instrumento por excelencia, estable y sin riesgo. No compite con la deuda privada, sino que, por el contrario, contribuye a estabilizar sus costos (p. 36).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La libre movilidad de capitales pone en riesgo la estabilidad monetaria. Los bancos centrales de los países con monedas débiles tienen que intervenir en el mercado cambiario por medio de la compra venta de divisa, para que se mantenga estable dentro de un rango razonable. También, tienen que aplicar un régimen de metas de inflación, en el cual la esterilización monetaria por medio de valores gubernamentales evita que se expanda la base monetaria y se ponga en riesgo el valor de los activos financieros.

Asimismo, se aplica una estrategia de acumulación de reservas, para mantener la confianza sobre el tipo de cambio y evitar las rápidas reversiones de capital. Los flujos de capital externo financian el déficit en cuenta corriente, pero para atraerlos es necesario mantener altos rendimientos sobre los activos financieros, por medio de altas tasas de interés y un tipo de cambio estable. Estos capitales expanden la base monetaria, y es necesario esterilizarlos.

El crecimiento de la deuda pública interna ha estado vinculada a la regulación de la moneda y, en especial, a proteger las reservas de divisas del banco central. Los movimientos inversos en el crédito interno neto,

principalmente por medio de la emisión de valores públicos o depósitos de regulación monetaria, responden a la necesidad de mantener estable la base monetaria ante la expansión de los flujos de capitales externos.

La financiarización transforma la operación de la deuda pública interna. En lugar de financiar el déficit fiscal, sirve como soporte de un modelo de negocios de las altas finanzas, en donde lo primordial es garantizar los rendimientos de los activos financieros por medio de las operaciones de esterilización monetaria. Sin embargo, éstas generan la apreciación del tipo de cambio, altas tasas de interés en relación con las economías avanzadas y la expansión del costo financiero de la deuda pública, con sus consecuentes impactos negativos sobre el déficit en cuenta corriente, la eficiencia marginal del capital y las finanzas públicas.

Además, este modelo de negocios requiere anular la capacidad de gasto del Estado y su posible papel contra cíclico, con el fin de no generar mayores presiones sobre la base monetaria. De esta forma, se configura un flujo de rentas de los países emergentes hacia las economías avanzadas, que se sustenta, entre otros factores, sobre la emisión de crédito de la banca global, la titulización de activos, el pago de intereses y las regalías a las corporaciones transnacionales y el arbitraje de monedas.

Bajo la financiarización, la política fiscal se subordina a mantener las rentas del capital monopólico financiero. Para perseguir tal fin, es necesario asumir el crecimiento del costo financiero de la deuda pública que regula la moneda y un fuerte compromiso de pago a través del superávit fiscal primario. De esta forma, se generan gobiernos financieramente débiles que terminan transfiriendo sus activos hacia el control corporativo.

La búsqueda del equilibrio fiscal, las políticas de austeridad y la aspiración a mantener una deuda pública moderada se contradicen con las necesidades de acumulación del capital monopólico financiero. La deuda pública se expande para mantener los rendimientos de los activos financieros y se tiene que asumir un alto costo financiero que es pagado por los contribuyentes. Pero la mayor pérdida se encuentra en la destrucción de capacidades endógenas de crecimiento y generación de empleos que caracterizan a la economía mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Chesnais, François (1999). "Los peligrosos espejismos de la relativa funcionalidad de las finanzas", *Dossier: Crisis, en Razón y Revolución*, núm. 3.
- Fine, Ben (2012). "La Financiarisation en Perspective", *Actuel Marx*, núm. 51, primer semestre, pp. 73-85.
- Correa, Eugenia (2015). "Políticas de austeridad y deuda pública", en Girón, Alicia; Correa Eugenia y Rodríguez, Patricia (coords.), *Crédito y moneda. Transiciones en el siglo XXI*. Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Kregel, Jan (1998). "Flujos de capitales, fragilidad e inestabilidad financiera", en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coord.), *Crisis financiera: Mercados sin fronteras*. México: El Caballito-UNAM.
- López, Teresa y Basilio, Eufemia (2014). "Deuda pública interna y el tipo de cambio administrado en México. El mecanismo de la estabilidad monetaria", en Levy, Noemí et al., *Crecimiento económico, deudas y distribución del ingreso: nuevos y crecientes desequilibrios*. Ciudad de México: UNAM-Facultad de Economía.
- López González, Teresa (2006). "Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo", en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coords.), *Liberalización financiera y déficit público*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM/ENEP Aragón.
- Losada, Antón (2013). *Los piratas de lo público*. Barcelona, España: Centro Libros PAPP.
- Mendoza, Enrique (2012). "Financiarización y gasto público en México (2000-2011)", *Ola Financiera*, septiembre-diciembre, pp. 72-100.
- Panceira, Pablo (2011). "Los países en desarrollo en la era de la financiarización: de la acumulación del déficit a la de reservas en divisas", en Lapavitsas, Costas (coord.), *La crisis de la financiarización*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas/Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales.
- Parguez, Alain (2016). "La era de la austeridad", *Ola Financiera*, vol. 6, núm. 15, pp. 158-184. Disponible en: http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/15/index.html.
- Ros Bosch, Jaime (2014). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México/UNAM.

Solorza, Marcia (2104). "Límites a la esterilización en la política monetaria de los bancos centrales, México y Colombia", *Revista Republicana*. Disponible en: <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revista-republicana/article/view/26>.

PANORAMA ACTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

*Eduardo Vázquez Tovar
Fortunato Cuamatzin Bonilla
Luis Augusto Chávez Maza*

ALGUNOS REFERENTES TEÓRICOS

La deuda pública constituye una forma mediante la cual un gobierno obtiene recursos para financiar el gasto público sin recurrir a la imposición. Considerando los fundamentos teóricos y legales revisados para este trabajo, la deuda pública debe contribuir, principalmente, a financiar proyectos de inversión que mejoren el bienestar de la población.

En este sentido, es claro el compromiso que el Gobierno debe asumir cuando utiliza este mecanismo de financiamiento; ello significa que la evaluación sobre el uso de este tipo de recursos debe considerar dos aspectos fundamentales: por un lado, la rentabilidad económica y social de los proyectos que se financian, ya que la deuda pública se concreta en préstamos que un gobierno asume y que debe regresar con los intereses devengados durante un periodo determinado; por otro lado, estos proyectos, dado que son impulsados por un Estado que, en teoría, persigue el bien común, deben orientarse a mejorar la calidad de vida de la población. Así, los proyectos a los que se destinen los recursos que se obtienen a través de la deuda pública deben considerar el fortalecimiento de la infraestructura económica y social que beneficie a varias generaciones en el tiempo.

En el tema de la deuda pública, se da la confluencia entre lo público y lo privado; por un lado, el Gobierno utiliza este mecanismo de financiamiento para obtener recursos de los particulares, con el objetivo de financiar el gasto público (gasto que, por definición, persigue el bien común); por su parte, los particulares eligen invertir su dinero en instrumentos de deuda pública, teniendo como propósito incrementar su riqueza, para lo

cual deben considerar tanto el rendimiento como el riesgo de los activos financieros a los que tienen acceso. Así, entender las características y el comportamiento de los mercados financieros, en los que se intercambian los títulos de deuda pública, es fundamental para el Gobierno, porque compite en ellos con los particulares por los recursos que están disponibles en la economía.

Según Musgrave (1992), los servicios públicos deben ser financiados de acuerdo con el beneficio que reportan; para ello, es importante considerar la naturaleza del gasto que se va a financiar, es decir:

- Si se trata de un gasto corriente, el beneficio lo obtiene la generación actual; por lo tanto, el financiamiento de este tipo de gastos debe hacerse mediante impuestos que graven a esta generación.
- Si se trata de gastos de inversión para obras de infraestructura, por ejemplo, el beneficio no lo adquiere la generación actual, sino que se distribuye en el tiempo sobre las generaciones futuras; por lo tanto, en este caso, el financiamiento debe hacerse mediante la emisión de deuda pública, lo que garantiza que el costo de este financiamiento se distribuya también en el tiempo sobre las distintas generaciones que se benefician.

Ayala (1999) también presenta las razones por las cuales se justifica que un gobierno recurra a la deuda pública como mecanismo de financiamiento:

- Para la construcción de obras públicas, que por el monto del gasto requerido no pueden ser financiados con ingresos corrientes.
- Para cubrir un déficit presupuestal que se genera en circunstancias anormales, tales como devaluaciones bruscas, salidas de capital, etc., y que el Gobierno no puede hacer frente en el corto plazo.
- En casos de emergencias, como guerras, desastres naturales, entre otras.

Por su parte, Fernández *et al.* (1996) plantean como razones en el uso de la deuda pública el financiamiento a inversiones públicas o planes de desarrollo, y para equilibrar desfases transitorios en el presupuesto público o para cubrir un déficit.

Stiglitz (2002) también establece la misma diferencia cuando plantea que es adecuado el financiamiento a través de deuda pública en el caso de una carretera, una escuela o un proyecto industrial, que brindarán beneficios por muchos años; pero no es correcto cuando se utilizan los recursos para financiar proyectos que nunca concluyen o para pagar sueldos de funcionarios. González Aréchiga plantea un mayor número de funciones que cumple la deuda pública, tanto generales como específicas, y que pueden observarse en el Cuadro 1.

De esto se desprende la importancia que tiene la deuda pública en un país, principalmente para aprovechar el ahorro del sector privado y dirigir estos recursos hacia proyectos de inversión que mejoren el bienestar de la sociedad; posteriormente, para cubrir déficits temporales y para hacer frente a situaciones de emergencia. La deuda pública, entonces, no debe utilizarse en forma indiscriminada, sino que existen propósitos específicos que deben orientar al Gobierno cuando emite títulos gubernamentales. Otra dimensión importante de la deuda pública se relaciona con las implicaciones y efectos sobre el conjunto del sistema económico, lo que se exponen a continuación.

Sobre el comportamiento de los precios. Una implicación importante se relaciona con el efecto que tiene la emisión de deuda pública con la cantidad de dinero en circulación. La venta de títulos de deuda pública por parte del Gobierno implica que éste recibe créditos de los particulares y el dinero pasa de manos de estos al Gobierno, con lo cual la cantidad de dinero en circulación se reduce. Por el contrario, cuando el Gobierno decide amortizar deuda, compra los títulos que se encuentran en manos de los particulares, cubriendo tanto el monto del crédito (principal o capital) como los intereses; en este caso, el dinero pasa del Gobierno a los particulares, con lo que la cantidad de circulante se incrementa.

Dado que la emisión de deuda pública afecta la cantidad de dinero en circulación, tendrá efectos sobre el comportamiento de los precios; un incremento de la cantidad de dinero se traduce, invariablemente, en un crecimiento de los precios, y viceversa.¹ Otro mecanismo que in-

¹ Este asunto es otro ámbito de discusión entre la tradición clásica y la tradición keynesiana en la ciencia económica, ya que en la tradición clásica, suponiendo una situación de pleno empleo, las variables nominales sólo afectan a variables nominales; así, un incremento en la cantidad de dinero se traduce de forma completa en una variación en los precios. Por su parte, la tradición keynesiana, bajo el supuesto de un cierto grado de desempleo de los recursos y un incremento en la cantidad

Cuadro 1
Funciones específicas y generales de la deuda pública

Generales	Específicas
Macroeconómicas primarias	<ul style="list-style-type: none"> • Cubrir el déficit fiscal. • Cubrir el saldo de cuenta corriente. • Intervenciones anticíclicas y estabilizadores automáticos.
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Complementar el ahorro privado interno. • Financiar empresas públicas. • Financiar proyectos de infraestructura. • Facilitar operaciones monetarias.
Instrumentales domésticas	<ul style="list-style-type: none"> • Generar bienes públicos para la función financiera. • Crear la estructura intertemporal de tasas de interés completa. • Valuación para la curva intertemporal de tasas de interés. • Distribución de la capacidad crediticia entre niveles de gobierno.
De distribución intergeneracional de costos y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Transferir en el tiempo capacidad de compra y ahorro. • Control de riesgos privados con esquemas mutualistas y de seguro. • Transferencia de capacidad de ahorro entre países.
De política interna	<ul style="list-style-type: none"> • Distintos tipos de costo-beneficio para los grupos sociales. • Reglas y prácticas para conducir las políticas básicas de la deuda. • Uso del ahorro privado interno por parte de los distintos niveles del gobierno. • Dar incentivos y/o acciones coercitivas para adquirir deuda. • Lograr coherencia <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de las políticas gubernamentales.

<i>Continuación...</i>	
Generales	Específicas
Financieras internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Permite el funcionamiento de los mercados de divisas. • Son los instrumentos usados en las reservas internacionales. • Guía para la estimación de riesgos macroeconómicos. • Base del ahorro internacional para individuos y empresas. • Financiamiento para promover importaciones, inversiones y programas de estabilización.
De atención a emergencias	<ul style="list-style-type: none"> • Atender necesidades extraordinarias del Estado (desastres naturales o guerras).
De contención y reestructuración por crisis económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalización o reestructuración de deudas privadas. • Capitalización para evitar corridas en el sistema financiero. • Confrontación de los efectos desestabilizadores de ataques especulativos y desbalances bancarios. • Cobertura de debilidades estructurales (debilidad en un sistema tributario desarrollado). • Reducción del costo de errores de implementación de la política económica. • Absorción de costos por operaciones cuasi-fiscales del banco central, de la banca de desarrollo y las empresas paraestatales. • Cubrir déficits de corto plazo sin incurrir en impuestos inflacionarios. • Distribución intertemporal del costo de la deuda externa con recursos internos. • Financiamiento de ajustes temporales en los procesos de apertura comercial.

Fuente: González-Aréchiga (2006).

fluye en los precios es la tasa de interés. El proceso puede explicarse de la siguiente manera: al competir el Gobierno por recursos con el sector privado, se genera un incremento en el costo de los fondos prestables (tasa de interés); las empresas encuentran ahora más caro contratar nuevos créditos o tener que pagar mayores intereses por los créditos que tienen contratados. Esta situación obliga a las empresas a trasladar este incremento en sus costos a los precios de los productos o servicios que venden, con lo que se incrementa el nivel general de precios y se reactiva el proceso inflacionario.

En un contexto inflacionario, las tasas de interés nominales se incrementan a la par del crecimiento general de los precios, debido a que los inversionistas desean protegerse contra la pérdida de valor real que experimentan los títulos conforme se incrementan los precios. A su vez, esta situación tiene consecuencias sobre la estructura de los plazos de vencimiento de los títulos gubernamentales cuando la tasa prevista de inflación de los inversionistas cambia; aquí, nuevamente se presenta un conflicto de intereses: el Gobierno necesita colocar entre los particulares títulos con vencimientos de largo plazo; mientras que los inversionistas, ante la perspectiva de mayores tasas de inflación (que generan un grado de incertidumbre mayor), tienden a preferir plazos cortos.

El efecto desplazamiento. Un efecto importante de la deuda pública sobre el sistema económico lo constituye el llamado *efecto desplazamiento* (Froyen, 1997). Sobre este asunto, existen dos grandes posturas: por un lado, la tradición liberal, que plantea que la economía siempre se encuentra en una situación en la que todos los recursos están plenamente ocupados y, por lo tanto, no hay desempleo involuntario, lo que significa que, en el caso de los trabajadores, están ocupados todos los que desean emplearse al nivel de salarios que prevalece (fijado por las condiciones de mercado).² De esta manera, si el Gobierno emite deuda pública para financiar un mayor nivel de gasto, el efecto inmediato será un incremento en las tasas de interés, debido a que el Gobierno también compite por los fondos disponibles que existen en determinado momento. A su vez,

de dinero, hará que se incremente la demanda de bienes y servicios, por lo que parte del efecto se traducirá en un incremento en la producción global y el empleo, y otra parte, en una variación sobre los precios.

² Dado que la oferta agregada es completamente rígida, cualquier cambio en el nivel de demanda agregada afectará solamente a las variables nominales, sin modificar la producción y el empleo.

este incremento en las tasas de interés tendrá como resultado un desplazamiento de gasto privado por gasto público, sin afectar la producción global o el nivel de empleo.

Por otro lado, la tradición keynesiana cuestiona el punto de partida de pleno empleo, argumentando que esta situación difícilmente se cumple en la realidad; por el contrario, lo que existe siempre es un cierto nivel de desempleo de los recursos existentes. En esta situación, la emisión de deuda pública por parte del Gobierno, si bien tiene repercusiones sobre las tasas de interés, también permite aumentar el nivel de la producción global y de empleo de la economía; así, se justifica que el Gobierno emita deuda pública como una forma de financiar proyectos de inversión de largo plazo, ya que este tipo de gasto tiene un doble carácter: por un lado, influye sobre el nivel de demanda actual reactivando la economía en el presente; por otro lado, permite ampliar la capacidad productiva y generar un efecto que se prolonga en el tiempo.³

Sobre la distribución del ingreso. En un sentido, la deuda pública permite al Gobierno financiar proyectos de largo plazo que beneficiarán, fundamentalmente, a generaciones futuras, lo que significa la posibilidad para ampliar la capacidad productiva y mejorar el bienestar de la población; incluso, este efecto es mayor si el gasto de inversión se dirige a beneficiar a poblaciones marginadas, por ejemplo, vías de comunicación, electrificación, construcción de escuelas, etc.; en este caso, la deuda pública se convierte en un instrumento de redistribución del ingreso a favor de sectores de bajos ingresos, lo que justifica aún más su uso.

Sin embargo, cuando el Gobierno utiliza en forma indiscriminada este recurso y el monto de la deuda se vuelve una carga excesiva, entonces este mecanismo pierde su capacidad para financiar proyectos de inversión y para vincularse con una redistribución del ingreso a favor de sectores marginados, convirtiéndose en un instrumento de especulación financiera que sólo beneficia a sectores de altos ingresos, profundizando la desigualdad social. Esta situación ocurre cuando el Gobierno se ve obligado a emitir montos importantes de deuda pública con el propósito

³ Aunque puede plantearse un caso keynesiano puro o extremo, en el que el nivel de desempleo es muy grande, lo que hace que cualquier reactivación de la demanda agregada no tenga ningún efecto sobre las variables nominales (tasas de interés y precios) y se traduzca en incrementos en la producción agregada y el empleo.

de hacer reconversiones de la misma;⁴ así, si la necesidad de hacer reconversiones es significativa, entonces el Gobierno debe aumentar el premio que ofrece a los particulares para inducirlos a seguir manteniendo o comprando títulos de deuda pública, lo que significa que los particulares mantienen la confianza en el Gobierno y deciden seguirle otorgando crédito, pero con un rendimiento más alto.

De esta manera, si se considera que la deuda pública finalmente debe ser pagada por todos los contribuyentes mediante sus impuestos, entonces la deuda pública representa un traslado de recursos de toda la sociedad hacia los prestamistas del Gobierno, que son, generalmente, sectores de altos ingresos que tienen acceso a la compra de títulos gubernamentales. Esta redistribución adversa de la renta que provoca la deuda pública podría verse atenuada si existe una estructura impositiva progresiva, es decir, si los sectores de bajos ingresos son beneficiados y los de altos ingresos cargan el mayor peso de la recaudación fiscal. Sin embargo, si los rendimientos sobre activos financieros son gravados, entonces se deteriora la confianza de los inversionistas y disminuye la demanda por este tipo de instrumentos, lo que podría provocar la salida de capitales hacia otros lugares en el mundo, libres de este tipo de gravámenes.

Sobre la demanda agregada. La redistribución de la renta nacional a favor de sectores de altos ingresos que provoca la emisión de deuda pública podría generar una disminución de los niveles de consumo, debido a que estos sectores tienen una mucho menor propensión marginal a consumir,⁵ por lo que incrementos en su nivel de ingreso se traducen en incrementos cada vez menores en su consumo, lo que haría que la demanda agregada perdiera dinamismo y, con ello, se afectara el comportamiento de la actividad económica en general. La situación se explica debido a que existen diferencias sustanciales en la propensión marginal a consumir entre sectores que tienen diferentes niveles de ingreso.

⁴ Una reconversión de deuda ocurre cuando cierta emisión de títulos vence y el Gobierno, en lugar de pagar el crédito, emite una nueva emisión para reprogramar el monto de la deuda por otro nuevo periodo.

⁵ La *propensión marginal al consumo* es un concepto creado por Keynes (1980) para estudiar el comportamiento del consumo global en la economía. Se refiere al cambio en el gasto de consumo que genera un cambio en el ingreso; así, a niveles bajos de ingresos, la mayor parte del ingreso se destina al gasto de consumo (bienes y servicios básicos). En este caso, la capacidad de ahorro es nula o muy limitada; conforme el ingreso se incrementa, la capacidad de ahorro aumenta y el gasto de consumo disminuye como proporción del ingreso.

En el caso de sectores de niveles de ingresos bajos, la mayor parte de su ingreso lo destinan al consumo, por lo que tienen escasa o nula capacidad de ahorro. Por el contrario, en el caso de sectores de altos ingresos, una parte importante de su ingreso la dedican al ahorro; de allí que, ante una redistribución de la renta nacional a favor de sectores que tienen acceso a títulos de deuda pública, el incremento en su nivel de ingreso no se vea reflejado en forma sustancial en su consumo, sino en su ahorro.

Es importante conocer las diversas formas en que se expresa la deuda pública en México, para lo cual se presenta una clasificación que atiende al origen, periodo de contratación, moneda, instrumento y país de origen (Cuadro 2).

Cuadro 2
Clasificación de la deuda pública

Criterio		Instrumentos de financiamiento
Origen	Interna	Emisión de papel en mercado nacional Fondo de ahorro SAR Banca comercial Obligaciones de la ley del ISSTE
	Externa	Mercado de capitales Organismos financieros internacionales Comercio exterior Mercado cambiario Reestructurado Pidirega
Periodo de contratación		Corto plazo Largo plazo
Otros	Moneda Instrumento País de origen	Pagarés Bonos Valores gubernamentales

Fuente: CEFP (2016)

Por su origen, la deuda pública puede ser interna o externa, considerando para ello el criterio de residencia del poseedor de los títulos. En el caso de la deuda interna, la constituyen emisiones gubernamentales y créditos pagaderos dentro del país y en moneda nacional (pesos). La deuda externa incluye los créditos con instituciones financieras internaciona-

les y emisiones gubernamentales en mercados de capitales extranjeros, pagaderos en monedas diferentes a la nacional.

LA DEUDA PÚBLICA A NIVEL NACIONAL

En este apartado se presenta un panorama actual de la deuda pública en México. Existen varios indicadores que expresan el endeudamiento público, a continuación se presentan los más importantes en el caso de México.

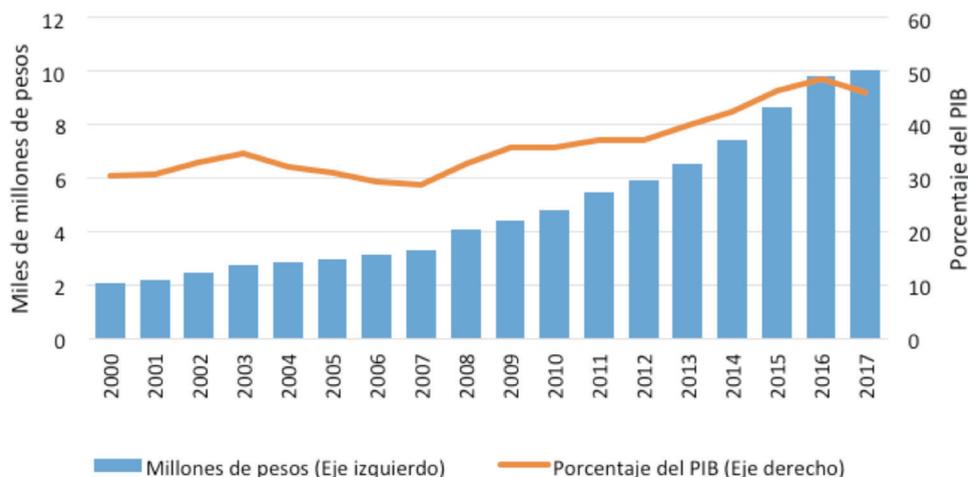
Cuadro 3
Indicadores de deuda pública

Deuda del gobierno federal	Deuda del sector público	Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público
Obligaciones contratadas por el Gobierno Federal	Endeudamiento del Gobierno Federal, Empresas productivas del Estado y Banca de Desarrollo	Concepto más amplio de deuda pública. Incluye todos los instrumentos de política pública que implican un endeudamiento a cargo del Sector Público
Incluye: •Préstamos bancarios •Emisiones de valores gubernamentales •Deuda con organismos financieros Internacionales •Bonos del ISSSTE •Bonos de pensión de Pemex y CFE	Incluye deuda contratada por: •Gobierno federal •Empresas productivas del Estado: Pemex, CFE •Banca de desarrollo: Banobras, SHF, Bancomext, Nafin, Financiera Nacional, Bansefi	Se compone por: •Deuda del sector público presupuestario •Instituto para la Protección al Ahorro Bancario •Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca •Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras) •Banca de desarrollo, fondos de fomento •Pidiregas de CFE

Fuente: SHCP, 2018.

Como puede observarse, el último indicador, “Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público”, considera a las dos anteriores, por lo que expresa la dimensión real de la deuda pública en México, ya que contiene todos los instrumentos de deuda a cargo del sector público. En la Gráfica 1 se presentan datos sobre la deuda pública en México, considerando el indicador de “Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, para el periodo 2000-2017, en miles de millones de pesos y como porcentaje del PIB”.

Gráfica 1
Deuda pública en miles de millones de pesos y como porcentaje del PIB
Periodo 2000-2017



Fuente: SHCP, 2018.

Como puede observarse, es clara la tendencia creciente de la deuda pública durante el periodo considerado, que se ha hecho más pronunciada durante los años del presente sexenio, es decir, a partir de 2012. En el último año, 2017, rebasa la cifra de los 10 billones de pesos, y en 2016, alcanza cerca de la mitad del PIB (48.74%). En la Gráfica 2 se presentan datos de la deuda pública, desglosada en deuda externa y deuda interna.

Gráfica 2
Deuda pública interna y externa en México como porcentaje del PIB
Periodo 2015-2017



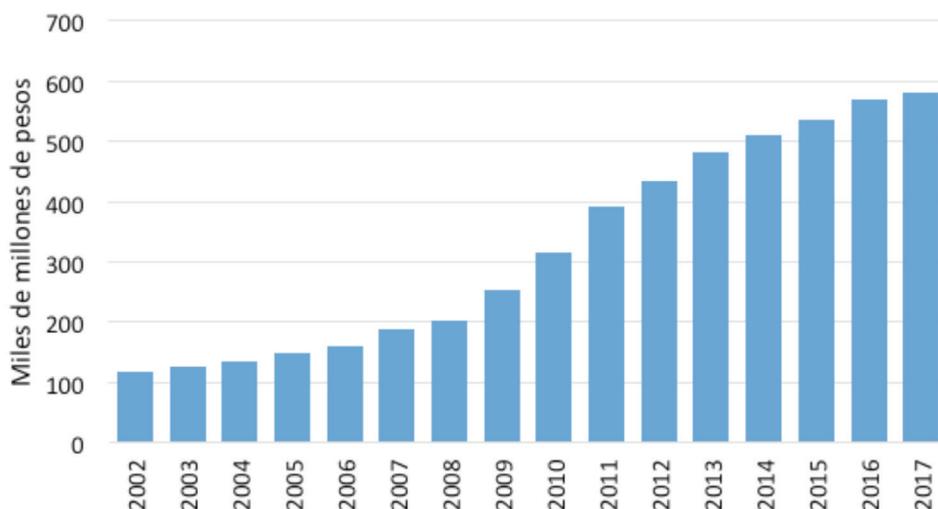
Fuente: CEFP, 2018.

De acuerdo con la Gráfica 2, se puede observar que los dos componentes tienen un comportamiento contrario durante el periodo considerado. En el caso de la deuda externa, se observa una tendencia ascendente, al pasar de 12.9% a 17.1% del PIB; por su parte, la deuda interna, aunque constituye una proporción mayor durante todo el periodo, muestra una leve tendencia decreciente al pasar de 31% al 29.1% como porcentaje del PIB.

DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Otra variable que es importante analizar, y que también ha aumentado de manera considerable en los últimos años, es la deuda de las entidades federativas. En la Gráfica 3 se presentan datos de esta variable para el periodo 2002-2017.

Gráfica 3
Saldo de la deuda subnacional en miles de millones de pesos
Periodo 2002-2017

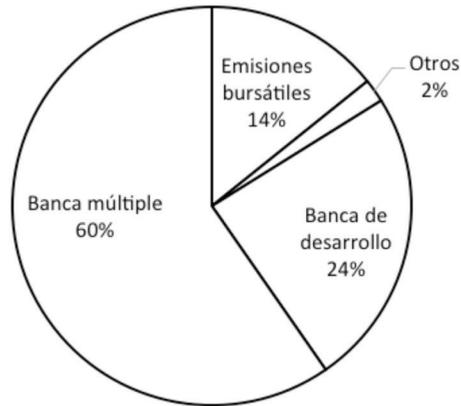


Fuente: SHCP, 2018.

Durante el periodo considerado, la deuda de las entidades federativas pasó de 116, 218.4 millones de pesos a 580,644.7 millones de pesos, lo que significó un incremento absoluto de 464,426.3 millones de pesos. Este incremento significó un aumento de 150.7% y una variación de 6.3% cada año. En la Gráfica 4 se muestra la distribución porcentual de los acreedores de la deuda de las entidades federativas

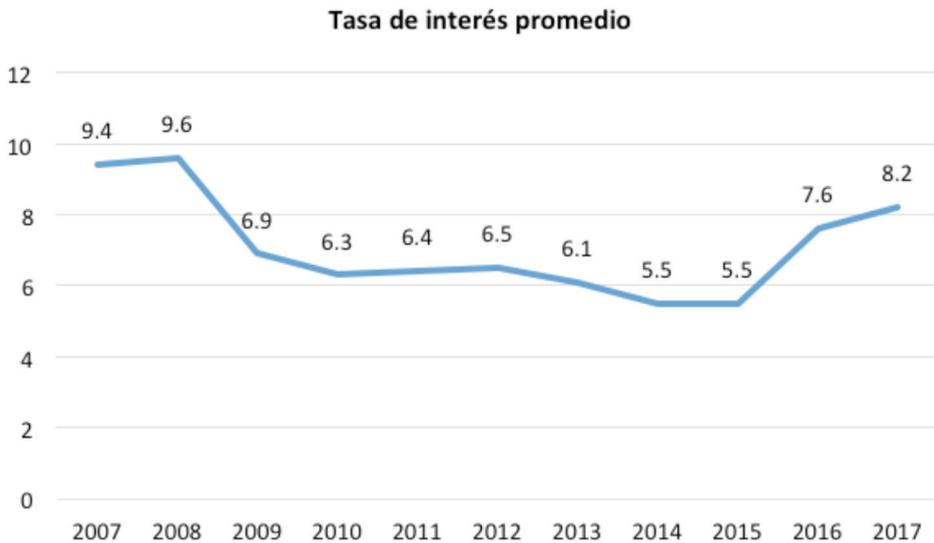
El acreedor más importante de la deuda subnacional es la banca comercial, que, al cierre de 2017, acaparaba la mayor parte de los títulos de deuda, con el 60%, seguido de la banca de desarrollo, con 24%, y las emisiones bursátiles, con el 14%. La situación anterior expresa un cambio significativo respecto a las fuentes de financiamiento del sector público, ya que la banca comercial ha desplazado a la banca de desarrollo con una presencia cada vez mayor del mercado bursátil, lo que implica condiciones distintas, generalmente más onerosas, de financiamiento. Con respecto al costo de financiamiento, la Gráfica 5 ofrece información sobre la tasa de interés promedio de la deuda de entidades federativas durante el periodo 2007-2017.

Gráfica 4
Distribución porcentual por tipo de acreedor de la deuda de las entidades federativas al cierre de 2017



Fuente: SHCP, 2018.

Gráfica 5
Tasa de interés promedio de la deuda de entidades federativas para el periodo 2007-2017

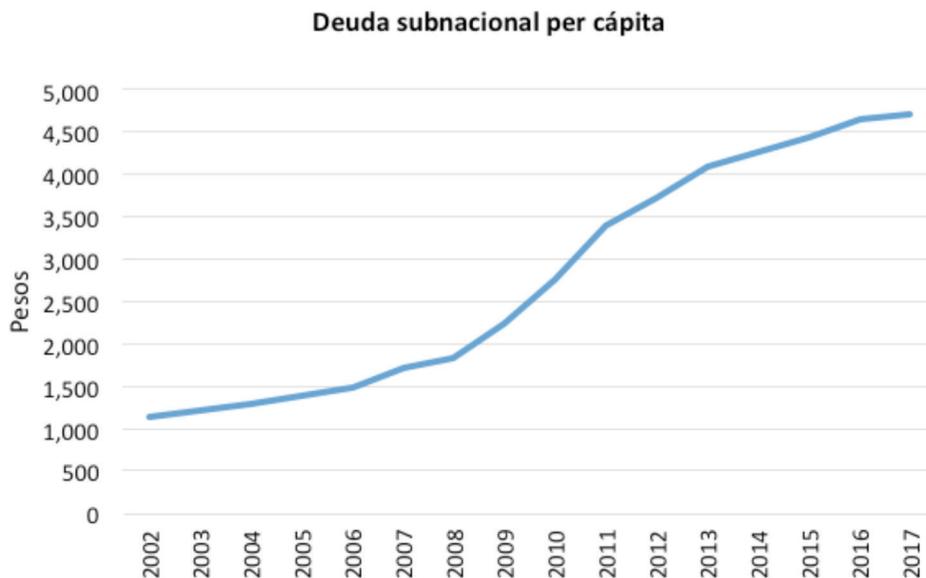


Fuente: SHCP, 2018.

Como puede observarse en la Gráfica 5, en 2017 y 2018 la tasa de interés promedio se ubicó por encima del 9% anual, situación derivada de la crisis financiera mundial y que afectó al país. A partir de 2009 inició una tendencia descendente hasta llegar a 5.5% en 2015; sin embargo, a partir de 2016 nuevamente hubo una tendencia creciente hasta 2017, donde se alcanzó una tasa de interés de 8.2%.

Otro indicador importante es la deuda pública per cápita, que expresa en cierta forma el impacto o peso que tiene la deuda sobre el conjunto de la población. La Gráfica 6 ofrece información sobre este indicador para el periodo 2002-2017.

Gráfica 6
Deuda subnacional per cápita para el periodo 2002-2017

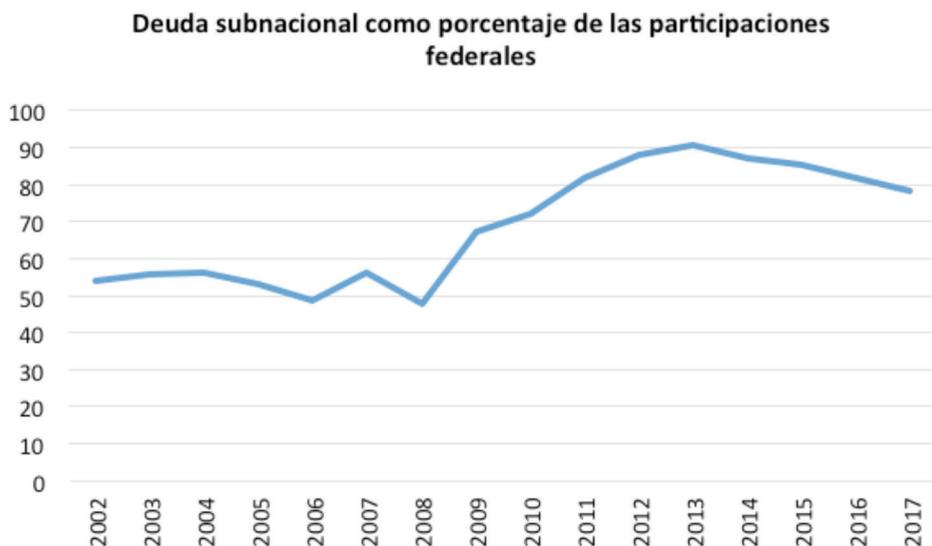


Fuente: SHCP, 2018.

De acuerdo con la información anterior, es evidente la tendencia creciente de la deuda per cápita de las entidades federativas, que al cierre de 2017 alcanzó una cifra mayor a 4,500 pesos, lo cual, sin duda alguna, expresa un mayor costo social de este tipo de deuda para la población respectiva. Finalmente, otro indicador importante tiene que ver con el peso que representa la deuda dentro de las participaciones federales, esto

es, de los recursos que la federación traslada a cada una de las entidades federativas; este indicador es importante porque la mayor parte de las veces constituye el aval para obtener el financiamiento correspondiente. La Gráfica 7 ofrece información de este tipo para el periodo 2002-2017.

Gráfica 7
Deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales para el periodo 2002-2017



Fuente: SHCP, 2018.

Se puede observar que la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales ha tenido distinto comportamiento a lo largo del periodo considerado. De 2002 a 2008 se mantuvo estable por debajo del 60%, que ya constituye un porcentaje elevado; a partir de 2009 se incrementó en forma importante hasta representar, en 2013, más de 90%, para disminuir levemente, hasta el cierre de 2017, cuando se ubicó por debajo de 70%. Puede considerarse que sigue siendo un nivel elevado que compromete los recursos de las entidades federativas.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado, la deuda pública de las entidades federativas ha crecido de manera significativa debido, entre otras razones:

[a] las facilidades del mercado y por condiciones políticas e institucionales que fomentan la expansión del gasto de corto plazo, en lugar de la inversión en infraestructura. Así, la oportunidad de contratar crédito barato se convirtió en abusos por parte de las autoridades, quienes al ejercer indebidamente los recursos, comprometieron el gasto futuro en infraestructura (Chávez y Morales, 2017, p. 300).

OBSERVACIONES DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la atribución y obligación de fiscalizar la forma en que utiliza los recursos el Gobierno, lo que realiza auditando las cuentas públicas correspondientes, y que se traducen en informes que pone a disposición de la opinión pública, aunque con un retraso de dos años; en este caso, el último informe disponible se refiere a la cuenta pública de 2016. Es importante aclarar que no se realiza una auditoría completa, sino sólo una muestra, o bien, se atienden aquellos casos en los que se considere que hay necesidad de realizar tales auditorías.

En el cuadro 4, se ofrece una síntesis de las observaciones que reportó la ASF respecto a la deuda pública de algunas entidades federativas y algunos municipios también.

Como puede observarse del reporte, el manejo de la deuda pública en las entidades federativas y municipios expresa muchas irregularidades en diferentes aspectos: contratación de los créditos, manejo y gestión de los financiamientos, el uso de los recursos, entre los más importantes. Una síntesis de estas irregularidades tiene que ver con:

- Destino de los recursos a fines distintos al especificado inicialmente
- No se especifica el destino y aplicación de los recursos derivados de esta fuente de financiamiento
- No se proporciona (o se hace de manera insuficiente) información de los créditos contratados
- Pago de intereses moratorios
- Desvío de recursos por parte de servidores públicos
- Aceptación de condiciones distintas a las del mercado (pago de sobretasas)

Cuadro 4
Observaciones al rubro de deuda pública de la cuenta pública 2016 por parte de la ASF

Ente fiscalizado	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Se contrató un crédito a corto plazo por 830.0 mdp, solicitado para inversiones públicas productivas y se destinó a otros fines.
Gobierno del Estado de Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos de un crédito a largo plazo por 2,723.0 mdp, contratado para refinanciamiento e inversiones públicas productivas, se destinaron a fines distintos al solicitado. • No se identificó el destino y aplicación de 7,713.9 mdp, derivados de créditos a corto plazo.
Gobierno de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • Inconsistencias en los registros contables sobre la aplicación y el destino de los créditos a largo plazo, contratados en diciembre de 2016, por 7,000.0 mdp, de los cuales no se identificó contablemente su correspondencia directa con las obras respectivas, como lo establecen la LDFFEM y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. • Asimismo, los recursos se utilizaron para reembolsar los pagos realizados con recursos propios. • No se reveló información del contrato de un crédito a corto plazo por 7,000.0 mdp, con BBVA Bancomer, en febrero de 2016, el cual fue informado a la ASF por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. • No se reportó en la cuenta pública ni se realizó el registro contable conforme a la normativa aplicable.
Gobierno del Estado de Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno del Estado pagó un mdp de intereses moratorios por el incumplimiento en el pago de capital; no liquidó obligaciones a corto plazo a más tardar tres meses antes de que concluyera el periodo de gobierno y no solicitó la devolución del fondo de reserva por 5.5 mdp una vez liquidadas las obligaciones. • De la revisión del destino de los recursos obtenidos en 2016 mediante la contratación de créditos a corto plazo por 506.3 mdp, se identificaron faltas administrativas graves de ex servidores públicos de la administración anterior, que desviaron recursos públicos por 2,428.4 mdp. • El Gobierno del Estado firmó contratos de gestión interna y mantenimiento con una institución financiera por créditos a corto y largo plazos, suscritos desde 2011 a 2016, y se aceptaron condiciones distintas a las ofrecidas por otras instituciones financieras, lo que afectó su patrimonio en 961.0 mdp.

Continuación...	
Ente fiscalizado	Principales hallazgos
	<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno del Estado requirió servicios de asesoría financiera para la reestructuración y refinanciamiento de su deuda pública en 2016, por los que pagó 103.6 mdp.
Gobierno del Estado de Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> • No se identificó el destino y aplicación.
Gobierno del Estado de Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> • Probable desvío de recursos por 30,765.8 mdp, derivados de 15 créditos contratados de 2006 a 2015, de los cuales no se acreditó el destino de los recursos. • Probable desvío de recursos por 11,607.3 mdp, relacionados con movimientos operados entre diciembre de 2015 y de marzo a junio de 2016. La cuenta bancaria mediante la que se ejecutaron las operaciones no existe en el catálogo contable ni en el listado de cuentas bancarias informadas en la cuenta pública 2016. • Probable desvío de recursos por 2,400.0 mdp de un crédito contratado a corto plazo en diciembre de 2015, y no se acreditó el destino de los recursos.
Municipio de Guadalajara	<ul style="list-style-type: none"> • En 2017 se reestructuró el crédito a largo plazo vigente en 2016 con BBVA Bancomer, y se observó que éste condicionó la reestructuración al establecimiento de acuerdos para la prestación de servicios bancarios que eran independientes al contrato original de reestructuración.
Municipio de Monterrey	<ul style="list-style-type: none"> • Se contrató un financiamiento que, de acuerdo con los lineamientos de la licitación pública, debió ser desechado, y se contrató con una sobretasa mayor a la incluida en el acta de fallo.
Municipio de Tijuana	<ul style="list-style-type: none"> • En 2016 se contrataron financiamientos a corto plazo por 450.0 mdp, de los cuales se destinaron 250.0 mdp a gasto corriente, aunque en los contratos se estableció como destino la inversión pública productiva. • No acreditó, con documentación soporte, el pago por 0.3 mdp, registrado como gasto relacionado con el servicio de la deuda pública en 2016.

Fuente: ASF, 2018.

- Contratación de servicios de asesoría financiera con pagos excesivos
- Condicionamiento del otorgamiento de créditos por parte de las instituciones financieras para la prestación de otros servicios

CONCLUSIONES

Finalmente, se plantean las conclusiones derivadas del presente trabajo:

- El aumento de la deuda pública no ha contribuido al crecimiento económico y, por lo tanto, tampoco al desarrollo social. En efecto, en un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016) se concluye que durante el periodo 2014-2016 el aumento de la deuda pública ha sido cinco veces mayor al crecimiento del producto interno bruto y tres veces mayor al aumento en los ingresos públicos.
- La deuda pública ha generado una mayor concentración del ingreso. De acuerdo con Mota y Nuñez (2015), 10% de los hogares más ricos en México reciben 75% de pagos por concepto de la deuda pública. Por otra parte, un aumento de 1% de la deuda pública se traduce en una disminución de 5.8% de los ingresos, medidos a través de los salarios manufactureros.
- El aumento significativo de la deuda pública de las entidades federativas tiene como principales causas (Galindo y Ríos, 2015; SHCP, 2017):
 - Una débil recaudación fiscal, ya que en promedio las entidades federativas recaudan solamente 10% de sus ingresos totales
 - El predominio del gasto corriente sobre el gasto de inversión, lo que hace que el gasto no sea autofinanciable y se tenga que recurrir a la deuda pública como mecanismos de financiamiento.
 - Un marco regulatorio laxo y con escasa transparencia que permite la contratación de créditos con base en las participaciones futuras, generando incentivos para un mayor endeudamiento, tanto por parte de los gobiernos como por parte de los acreedores, quienes no incurren en riesgos.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (2018). *Informe General. Cuenta Pública 2016*. México: ASF.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Análisis y evolución de la deuda pública*. México. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. Junio.
- Chávez Maza, Luis Augusto y Morales Flores, Eudoxio (2017). “Deuda pública estatal en México. Usos y abusos”, en Antonio Ruiz Porras y Francisco Venegas Martínez (coords.), *Avances en economía financiera y desarrollo económico*. México: Universidad de Guadalajara.
- Días González, Eliseo (2010). “Deuda pública interna, tasa de interés y restricciones a la inversión productiva”, *Comercio Exterior*, vol. 60, núm. 1.
- Galindo, Mariana y Ríos, Viridiana (2015). “Deuda Pública”, *Serie de Estudios Económicos*, vol. 1, agosto 2015.
- González-Aréchiga (2017). *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: Criterios, áreas y retos para México*. México: ASF.
- Llamas Monjardín, Gabriel (2017). “Evolución de la deuda en México (2014 a 2016)”, *Espacio Pyme*. México.
- Mota Aragón, M. Beatriz; Núñez, José Antonio (2015). “Análisis de la deuda pública y la distribución del ingreso en México 1994-2010: Un enfoque bajo cointegración”, *Análisis Económico*, vol. XXX, núm. 73, enero-abril, pp. 51-72.
- Musgrave R y Peggy M. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. 5ª edición. México: McGraw-Hill.
- Ruiz Ramírez, Héctor (2016). “Deuda Pública en México. Conceptos y evolución reciente”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Informe sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2017*. México: SHCP.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. 3ª edición. :Antonio Bosch Editor.

REFORMAS FISCALES EN CENTROAMÉRICA: UNA PERSPECTIVA JURÍDICO-ECONÓMICA, 2008-2018

*Ariadna Hernández Rivera
Samuel Moreno Peralta*

INTRODUCCIÓN

Las reformas fiscales (RF) en el entorno global no son un tema reciente; desde la década de 1970, los gobiernos se han planteado metas de recaudación en un contexto de desigualdad económica (Cesares, García, Ruiz & Sobarzo, 2015). Sin embargo, a raíz de la crisis económica internacional de 2008, el tema ha cobrado relevancia a nivel global.

En el caso específico, los países que conforman América Central (AC), de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2018) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2018), son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Estas naciones tuvieron un impacto de distintas proporciones en sus ingresos tributarios (IT); por ejemplo, datos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, realizados por Carías (2011), previo a la crisis de 2008, indican que los IT representaban en promedio 89% del total de los ingresos corrientes, a diferencia de Panamá, que representó 53%. Por ello, con la contracción del crecimiento, la caída en el precio del petróleo y el desequilibrio en la balanza de pagos provocaron una menor recaudación generalizada de la Carga Tributaria (CT) para ese año.

Para 2009, el déficit fiscal de estas regiones representaba en promedio 3.5% del PIB, 3% más en comparación con 2007 (0.5%), como resultado de una disminución promedio de 1.2 % en la recaudación (Carías, 2011). Este comportamiento negativo de la CT tuvo efecto de manera general en las economías de AC, exceptuando Panamá. Particularmente, impactó en mayor medida en Honduras y Guatemala, ya que los IT de estos países cayeron 1.9% y 1.8% de CT, respectivamente, de 2007 al 2009 (ICEFI, 2016).

La International Tax Compact (2012) explica estos resultados a partir de factores como: una alta dependencia de los IT de los impuestos a las importaciones, contracción del consumo privado y administraciones tributarias con capacidades limitadas, ante un escenario de crisis. Cabe mencionar la influencia de las limitantes del acceso a servicios financieros, la disminución de las remesas familiares y el nivel del desempleo en la baja de la CT. En este contexto, con la intención de hacer frente a la crisis, los gobiernos de AC optaron por implementar RF para reducir el déficit fiscal y mantener las inversiones, así como la apertura del mercado, teniendo como propósito la estabilidad macroeconómica de sus países.

Por tanto, las RF en AC han sido una alternativa de los gobiernos ante los escenarios de crisis económicas, cuyo propósito es tener un rol contracíclico para mantener la estabilidad de los mercados. En este sentido, adaptar la estructura tributaria a las nuevas condiciones económicas de las regiones debe perseguir el objetivo de mejorar la equidad, la redistribución del ingreso, los problemas ambientales, así como la estabilidad macroeconómica (Gómez-Sabaíni y Morán, 2014).

Por ello, ante la gran recesión de la economía global acontecida durante 2008-2009, los países de AC tuvieron como respuesta el impulso de RF que permitieron recuperar el espacio fiscal perdido, a través de diversos componentes propios en el funcionamiento de su economía. Este artículo tiene como objetivo analizar y contrastar las reformas aprobadas de estos gobiernos, destacando sus principales elementos y orientaciones, obteniendo un panorama sobre la evolución de las políticas fiscales en el sentido jurídico e identificando su impacto económico en la región. El análisis de la información contendrá únicamente las últimas RF de cada uno de los países de Centroamérica durante el periodo que comprende 2008-2018, para apreciar los sistemas tributarios (ST) durante y después de la crisis.

MARCO TEÓRICO

La reforma fiscal es el cambio intencional del sistema tributario vigente en un país, caracterizado por transformaciones sistémicas en materia de los impuestos, establecidos a través de la modificación de objetivos de la política tributaria y de los procedimientos administrativos en la recaudación (Intertional Tax Compact, 2012). Esto puede ocurrir por: variaciones

de la base gravable, actualización de impuestos o correcciones intencionales en factores de gran significancia en la incidencia tributaria u otros.

Entre los primeros trabajos en esta área se encuentra la obra de David Ricardo (1817), con su libro *Principios de economía política y tributación*. En este escrito, el autor señala que entre los puntos más susceptibles de ser influenciados por ideas políticas y sociales se encuentra la distribución de la riqueza. Ricardo plasmó la trascendencia de los impuestos, que, debido al contexto, tenían relación directa con los ingresos de cada individuo, comparado con el valor monetario de las mercancías. Posteriormente, diferentes corrientes establecieron esquemas tributarios, aportando ideas al actual sistema de impuestos.

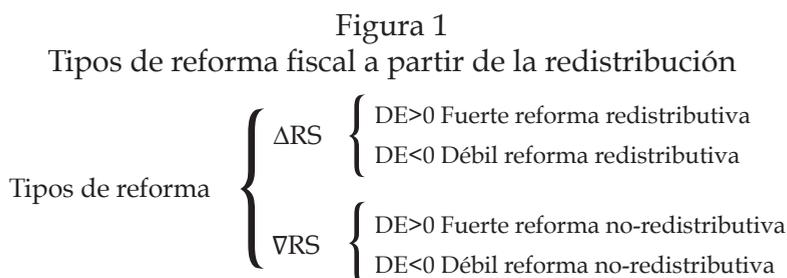
En el Cuadro 1 se exponen las principales escuelas del pensamiento sobre las teorías de las reformas tributarias, cuyas aportaciones se consideran en la actualidad para la formulación de los nuevos paquetes económicos.

Cuadro 1
Principales escuelas que desarrollan teorías sobre reformas tributarias

Escuela	Representantes	Aportaciones
Equitable Taxation	Schanz (1876), Haig (1921), Simons (1938)	La renta extensiva se explica a partir de la variación de la riqueza en un periodo determinado.
Optimal Taxation	Dupuit (1844), Ramsey (1927), Hicks (1946)	Maximizar la función de bienestar a partir de la deducción de las ecuaciones de determinantes de los tipos impositivos.
Public Choice	Vicksell (1896), Buchanan & Tullock (1962)	Condiciones políticas y sociales que determinan el comportamiento del sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en Schanz (1876), Haig (1921), Simons (1938), Dupuit (1844), Ramsey (1927), Hicks (1946), Wicksell (1896) y Buchanan & Tullock (1962).

Aunado a esto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) clasifica las RF considerando el alcance de los efectos producidos en la economía, para lo cual utiliza el Reynolds-Smolensky Index y Distance effect (CEPAL, 2010). En el caso de la capacidad redistributiva del impuesto, la clasificación propuesta se muestra en la Figura 1.



Δ RS: Variación positiva del Reynolds-Smolensky Index

∇ RS: Variación negativa del Reynolds-Smolensky Index

DE: Distance Effect

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2010).

No obstante, para facilitar el análisis, en este estudio en particular se considera la tipología de las reformas tributarias, elaborada a partir de los aportes de Lerda (2002):

Cuadro 2
Tipología de las reformas fiscales

Tipos de reformas	Características
A	Incluye adaptar la reglamentación y metodología que las gestiones en materia de impuestos adoptan, cuyo propósito es perfeccionar las disposiciones vigentes, fortificar sus elementos de control y recaudación, proveer el cumplimiento de las obligaciones y reforzar la seguridad jurídica de los contribuyentes.
B	Incluye reformas fundamentales: Implica modificar total o parcial el esquema impositivo vigente. Son reformas estructurales que se originan por cambios políticos o de aspecto constitucional, implementación de simplificaciones radicales del sistema tributario, etc.
C	Incluyen modificaciones legales con fines recaudatorios, pretenden neutralizar algunos impuestos. Por ejemplo: sustitución bases de ct, resarcir a contribuyentes afectados por las fluctuaciones de tasas, a través de beneficios fiscales.

Fuente: Elaboración propia con base en Lerda (2002).

Los proyectos de reforma tributaria en AC abarcaron las tres clases consideradas en la tipología. A partir de 2008, las rf ampliaron su cobertura incluyendo estrategias para fortalecer la relación contribuyente-administración tributaria, además de modificar algunos de los principales impuestos vigentes, así como aumentar la CT con intenciones recaudatorias, entre otros.

Los ST vigentes en los países son medidas establecidas a partir del análisis de la situación de las finanzas públicas en AC, antes y después de la crisis financiera internacional. Esto, considerando los efectos sobre los IT, la capacidad de respuesta del Gobierno en el análisis de recursos adicionales para la salvaguarda de la estabilidad macroeconómica y considerando las disposiciones de las asambleas legislativas.

Al respecto, el Department of finance Republic of Philipphines (2018) menciona que con las RF se fortalecen las posiciones macroeconómicas creando un entorno más propicio para un alto crecimiento e inversión, una buena creación de empleos y una reducción más rápida de la pobreza. De acuerdo con la teoría, las RF le permiten al Gobierno invertir en las personas a través de la infraestructura, la educación, la salud, la vivienda y la protección social.

En concordancia con Barro y Furman (2018), el impacto macroeconómico a largo plazo del impuesto es considerablemente más positivo. Esto parte de la premisa de contemplar en su ejecución el contexto inmediato al que se enfrenta una nación, como su nivel de comercio, área geográfica, demografía, etc.

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS FISCALES EN CENTROAMÉRICA

Ante este panorama, los países que conforman ac representan una base tributaria menor que la mundial, y es esta región donde las naciones carecen de ingresos no tributarios, con excepción de Panamá (ICEFI, 2016). Después de la crisis de 2008, se han impulsado nuevas propuestas en materia de impuestos, para hacer frente a sus necesidades sociales, con la meta de tener estabilidad económica.

Así, las propuestas de las RF han estado encaminadas a revertir las contracciones económicas, ampliando los procesos impositivos de las administraciones fiscales. Como se aprecia en la Tabla 1, de forma general, el esquema del Impuesto sobre la Renta (ISR) en Centroamérica amplió su cobertura a las rentas de capital, así como a precios de transferencia en materia de tributación internacional.

Tabla 1. Reformas fiscales: propuestas (*) y aprobadas (√), 2008-2017

Impuesto	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Sobre la renta						
Tasa de personas morales	*			*	*	*√
Tasa de personas físicas	*			*√	*	*√
Rentas de capital	*	*√	*√	*√	*	*√
Tasa mínima	*√		*√	*√	*	*
Régimen simplificado	*			*√		
Precios de transferencia	*	*√		*	*	
Subcapitalización	*			*	*	
Incremento de cobertura	*	*√	*√	*	*	*
Créditos descartados				*	*	
Sobre tasas						
Al valor agregado						
Tasa					*	*√
Mayores elementos impositivos	*	*√	*√		*	*
Eliminar exenciones		*√	*√	*	*	
Eliminar tasa 0%			*√		*	
Regulación de crédito fiscal		*			*	
Regulación del IVA		*√	*			
Selectivos al consumo						
Tarifa		*√	*√	*		*
Base		*√	*√	*		*
Eliminación exenciones		*√	*√	*		*
Nuevo a vehículos	*	*√				*
Vivienda					*√	*
Combustibles		*√				
Vehículos						
Tarifa de circulación	*					
Tarifa arancelaria		*	*			*
Casinos			*	*		
Telefonía	*		*√			
Amnistía fiscal	*		*√			
De control y fortalecimiento	*	*√	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI 2016 y 2017.

En este sentido, Guatemala, El Salvador y Honduras realizaron una legislación sobre los precios de transferencia (PT) con devoluciones en el régimen de la tasa 0% del IVA, para mejora de los controles tributarios. Por su parte, Costa Rica realizó una transición del Impuesto General a las Ventas hacia el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Las propuestas y reformas aprobadas comparten el propósito de fortalecer la recaudación fiscal en el corto plazo (Carías, 2011). Por ello, para alcanzar las metas recaudatorias a través de percepción de IT, AC incorporó métodos encaminados a mejoras en la distribución y justicia de los ST, primordialmente a través del incremento de cobertura en los impuestos directos.

Durante las últimas dos décadas se llevaron a cabo esfuerzos significativos para modernizar las administraciones y ST en esta área. Durante ese lapso, se implementaron nuevos sistemas de tecnologías de información. Asimismo, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013), se sistematizó la estructura de las administraciones tributarias, teniendo como resultado métodos de recaudo tributario más eficientes, complementados con la capacitación del personal.

Sin embargo, Gómez-Sabañi y Morán (2014) manifiestan que las modificaciones no sólo distorsionan el principio básico del trato equitativo de los contribuyentes, sino que también, en la mayoría de los casos, representan un gasto fiscal significativo porque el Gobierno recibe menos IT. Pero, con el objetivo de retener las inversiones, los países de la región han adoptado exenciones tributarias y beneficios diferenciales. En concordancia, Carías (2011) menciona que la viabilidad de las propuestas tiene relación directa con la capacidad de control tributaria ejercida por la administración correspondiente.

En cuanto a la eficacia de las reformas, como se detalla más adelante, los niveles de recaudación han sido menores a las expectativas. Esto se explica a partir de la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, que tuvo como consecuencia una reducción en las recaudaciones al comercio exterior (ICEFI, 2016), así como un estancamiento y una reducción de importaciones; sin embargo, conforme a datos del FMI (2017), se pronosticó una recuperación económica en AC para los años subsiguientes, a través del comercio internacional.

De acuerdo con ICEFI (2016), las RF no han estabilizado completamente la dinámica macrofiscal, es decir, no existe un derrame de mejoras en las condiciones de vida de los centroamericanos. Sin embargo,

el Informe de Desarrollo Humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), establece que la región mostró mejoras en el Índice de Desarrollo Humano en el periodo 1990-2014, destacando El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

IMPLICACIONES JURÍDICAS

Ante el panorama económico que enfrentó Centroamérica, cada uno de los países de la región modificó su esquema impositivo, transformando su base tributaria. Guatemala tuvo propuestas de ley desde 2008, como la Ley Antievasión, a través del impuesto mínimo desarrollado durante el periodo que abarca 2008-2011, pero se adoptaron hasta 2012. El Cuadro 2 muestra las últimas reformas adoptadas.

Cuadro 2

Resumen de las principales modificaciones tributarias, caso Guatemala

Año	Leyes y decretos
2012	-Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando (ley anti evasión 2). Decreto 4-2012. -Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012
2013	-Código Tributario, Decreto 19-2013 -Ley de Actualización Tributaria, Decreto 19-2013 -Ley del Impuesto de Timbres Fiscales, Decreto 19-2013

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI (2016) y CEPAL (2013).

Por su parte, Costa Rica tuvo propuestas para ampliar la cobertura tributaria durante 2012, creando impuestos menores y reformando el código fiscal; intentó modificar en el 2014 la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto General sobre las Ventas, pero ambas propuestas fracasaron. De entre las reformas aprobadas, se encuentra las ubicadas en el Cuadro 3. A pesar de sus reformas y del incremento de su CT, los déficits fiscales que experimentó el país, así como un incremento de la deuda, la hicieron vulnerable de riesgos para continuar generando bienestar en su población a través del gasto social (ICEFI, 2017).

Cuadro 3 Reformas aprobadas en Costa Rica

Año	Reformas aprobadas
2012	Ley para el Manejo Eficiente del Gasto Público Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria Ley General de Aduanas
2016	Ley de la Factura Electrónica Ley de Lucha contra el Contrabando Ley del Impuesto a las Sociedades Lucha contra el Fraude Fiscal

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2017).

Honduras, presentó modificaciones fiscales durante el 2007-2009, principalmente en el ISR. En el 2010, se implementaron las siguientes medidas:

Cuadro 4 Resumen de las principales modificaciones aprobadas en el 2010, caso Honduras

Impuesto	Modificaciones
ISR (Impuesto sobre la Renta)	Incremento de la tasa de aportación solidaria temporal. Se gravan con tasa del 10% los dividendos de personas naturales y rentas de capital con la misma cifra.
ISV (Impuesto sobre las Ventas)	Se elimina la tasa cero. La cobertura incluye telefonía fija y móvil, cigarrillos, telecomunicaciones, bebidas, energía eléctrica, entre otros.
Otros impuestos	Impuesto selectivo a la importación de vehículos. Impuesto a las loterías electrónicas y rifas. Restitución del impuesto neto.
Medidas administrativas	Control de exoneraciones y regímenes especiales. Restricciones de ventas de productos de tiendas libres.

Fuente: Elaboración propia en base a ICEFI (2017).

Para el periodo 2011-2014 se llevaron a cabo múltiples modificaciones y reformas en leyes, resumidas en el Cuadro 5:

Cuadro 5
Principales leyes de reforma fiscal, caso Honduras

Año	Leyes, convenios y decretos
2011	La tasa del 1% (Decretos 42-2011 y 108-2011). Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público (Decreto 113-2011). Ley de Regulación de Precios de Transferencia. Ley de Seguridad Poblacional (Decreto 105-2011).
2012	Ley de Medida Anti Evasión en el Impuesto sobre la Renta (Decreto 96-2012). Prórrogas de la amnistía fiscal (Decreto 260-2011 y 129-2012). Reformas al Código Tributario.
2013	Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (Decreto 120-2013). Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Telecomunicaciones, aprobada mediante (Decreto 86-2013). Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de Deuda Pública (Decreto 145-2013).
2014	Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Anti evasión (Decreto 278-2013). Convenio <i>Stand-By</i> (2014) con el FMI. Ley para Optimizar la Administración Pública, los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia del Gobierno
2015	Sistema de Administración de Rentas (SAR) (Decreto Ejecutivo PCM 084-2015)
2016	Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto 25-2016). Nuevo Código Tributario (Decreto 170-2016).

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI (2017).

En el caso de El Salvador, las RF previas al 2008 favorecieron notablemente la recaudación fiscal, estimulada por tasas de crecimiento económico (ICEFI, 2012); sin embargo, también es afectado por la poscrisis, implementando modificaciones a las leyes, que se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro 6
Resumen de las principales reformas y sus artículos, caso El Salvador

Año	Leyes y artículos
2009	Ley de Impuesto Sobre la Renta, art. 2, numeral 5, 11; art. 4, numeral 14-A. Ley de Impuesto sobre las Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas, art. 4. Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco, art. 4. Código Tributario, art. 158. Ley del Impuesto Especial sobre Combustible, art. 3.
2010	Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, art. 42-D, 43.
2012	Ley de Impuesto sobre la Renta, art. 41, 72, 151.
2014	Ley de Impuesto sobre la Renta, art. 4. Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras, art. 8, 10.
2015	Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, art. 4, 7.
2016	Reglamento de la Ley General de Electricidad, art. 67-I.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos estipulados por la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2009, 2010, 2012, 2014, 2015 y 2016).

En el caso de Nicaragua, sus principales reformas tributarias se realizaron durante el periodo 2009-2011 (Cuadro 6). A la fecha se han propuesto nuevas modificaciones a la ley considerando los precios de transferencias; sin embargo, no se han aprobado por las autoridades competentes. Entre las reformas, se encuentran la Ley de Equidad Fiscal y las leyes 528 y 453.

Cuadro 6
Resumen de las últimas reformas tributarias en Nicaragua

Año	Reformas
2009	Ley de Equidad Fiscal, núm. 712.
2012	Ley de Reforma al artículo 111 de la ley núm. 489, Ley de Pesca y Acuicultura. Reforma al artículo 126 de la ley núm. 453, Ley de Equidad Fiscal. Ley de Reforma al artículo 102 de la ley núm. 453, Ley de Equidad Fiscal. Ley núm. 822, Ley de Concertación Tributaria.

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI (2017).

Panamá, por su parte, en el 2008 disminuyó los impuestos a través de las tasas de Persona Natural. En el 2010, a través de la Ley 8 de marzo de 2010 modificó el Impuesto de Licencia de Entidades Bancarias, la Transferencia de Bienes Inmuebles y Servicios (ITBMS), el Impuesto Selectivo al Consumo, el Impuesto a la Importación y el Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales y Jurídicas (Cuadro 7).

Cuadro 7
Principales reformas tributarias en Panamá (2008-2018)

Año	Reforma
2008	Ley núm. 21 de 15-04-2008. Ley núm. 29 de 02-06-2018.
2009	Ley núm. 49 de 17-09-2009.
2010	Ley núm. 8 de 15-03-2010.
2012	Ley núm. 28 de 28-05-2012.
2015	Ley núm. 27 de 4-05-2015.

Fuente: Elaboración propia con base en ICEFI (2017).

En toda la región de AC, el propósito de las RF propuestas y aprobadas desde 2008 fue controlar el endeudamiento público para reducir el

déficit fiscal, mejorar la equidad distributiva a través de cambios en la estructura financiera, así como la reingeniería de las administraciones para una recaudación más eficiente.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

El desarrollo de estas regiones en 2008 fue beneficiado con la expansión económica (ICEFI, 2016); en 2009, posterior a la crisis, sufrieron un retroceso todas las economías, como se observa en el Gráfico 1, presentando variaciones del PIB, de -3.3% en el caso de Nicaragua, y de -3.1% en El Salvador.

Gráfico 1
Producto Interno Bruto a precios constantes, base 2007
(Variación anual, %)



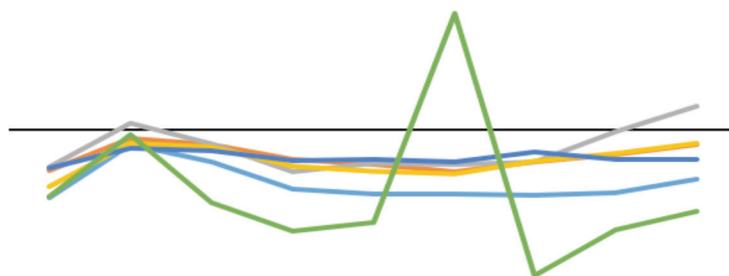
Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2018).

En 2013, AC alcanzó un PIB de aproximadamente 190,500 millones de dólares (ICEFI, 2014). Esta cifra resulta en un PIB per cápita de 4,233 dólares. Como se observa en el Gráfico 1, los países con mayor crecimiento son Guatemala y Nicaragua. En el caso de El Salvador, es el que menos crecimiento de PIB presenta, posicionándose por debajo de Honduras y Costa Rica, lo cual es resultado de factores en los que destacan la CT, la migración y la polarización política que presenta este

país. Esto demuestra que, a pesar del impulso fiscal de la región, la actividad económica es afectada por la vulnerabilidad de estos países con el mercado extranjero, presentando demanda externa débil, con déficits en sus balanzas de pagos, como lo muestra el Gráfico 2.

Continuando con el Gráfico 2, la magnitud de la contracción económica de AC en los años posteriores a la crisis de 2008 es más perceptible en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Asimismo, a pesar de que economías como la de Panamá y Nicaragua presentaron crecimientos económicos exponenciales, se vieron afectadas por la interconectividad comercial. En el 2010, las pérdidas registraron un aumento del casi 100%, a excepción de Nicaragua, siguiendo esa misma trayectoria hasta 2013, como consecuencia de la reducción de sus importaciones. En el caso de Guatemala, los niveles de deuda con respecto al PIB se mantienen dentro de una banda de fluctuación aceptada como límite por las instituciones financieras internacionales (IFI), pero las calificadoras de riesgo aconsejan incrementar la CT a través de una mayor cobertura en los impuestos, para mejorar sus calificaciones de crédito.

Gráfico 2
Cuenta corriente de la balanza de pagos (millones de dólares).

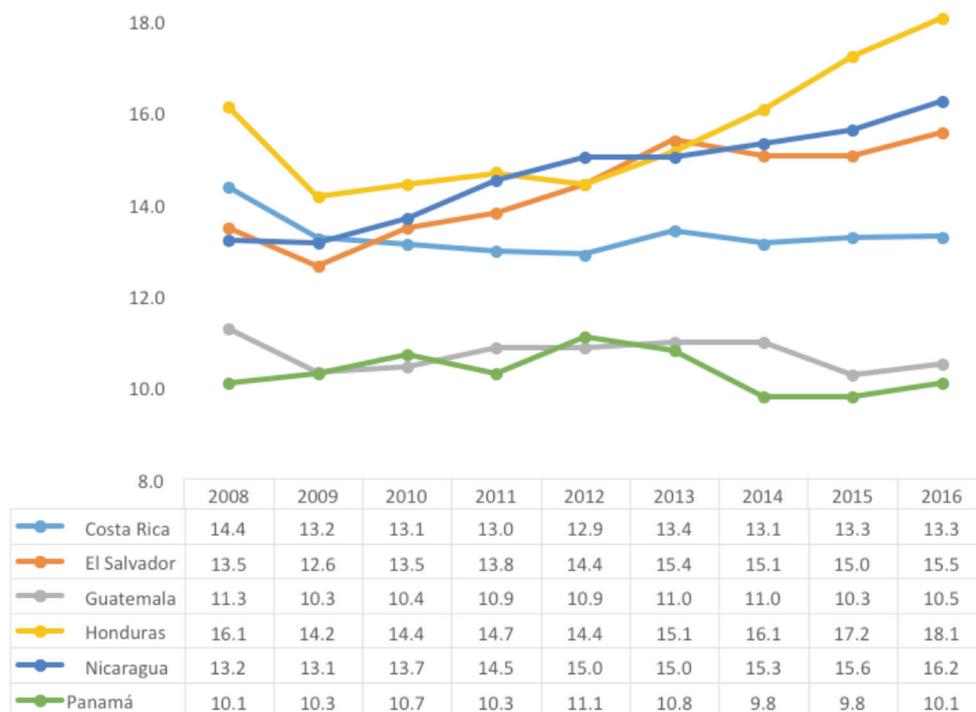


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica	-2,581	-561	-1,214	-2,265	-2,411	-2,431	-2,489	-2,384	-1,880
El Salvador	-1,532	-312	-533	-1,112	-1,279	-1,586	-1,212	-926	-531
Guatemala	-1,414	273	-563	-1,599	-1,310	-1,351	-1,230	-96	909
Honduras	-2,130	-522	-644	-1,344	-1,514	-1,624	-1,155	-901	-508
Nicaragua	-1,448	-706	-780	-1,166	-1,132	-1,199	-844	-1,144	-1,133
Panamá	-2,513	-179	-2,765	-3,826	-3,528	4,401	-5,544	-3,809	-3,098

Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2018).

En cuanto a Honduras, al contrastar los ingresos tributarios (Gráfico 3) estimados al cierre de 2016, con su trayectoria de balanza de pagos (Gráfico 2), se concluye que presenta vulnerabilidad en su esquema fiscal. Sin embargo, sus reformas tributarias han tenido gran cobertura, lo que se traduce en su sostenibilidad fiscal en los próximos años. En el caso de Panamá, es el país de la región con menores IT, además de presentar el mayor déficit fiscal. Cabe mencionar que su legislación fiscal permite evadir el pago de impuestos, lo cual lo posiciona en la lista de paraíso fiscal (ICEFI, 2017).

Gráfico 3
Ingresos tributarios (porcentaje respecto al PIB, %)

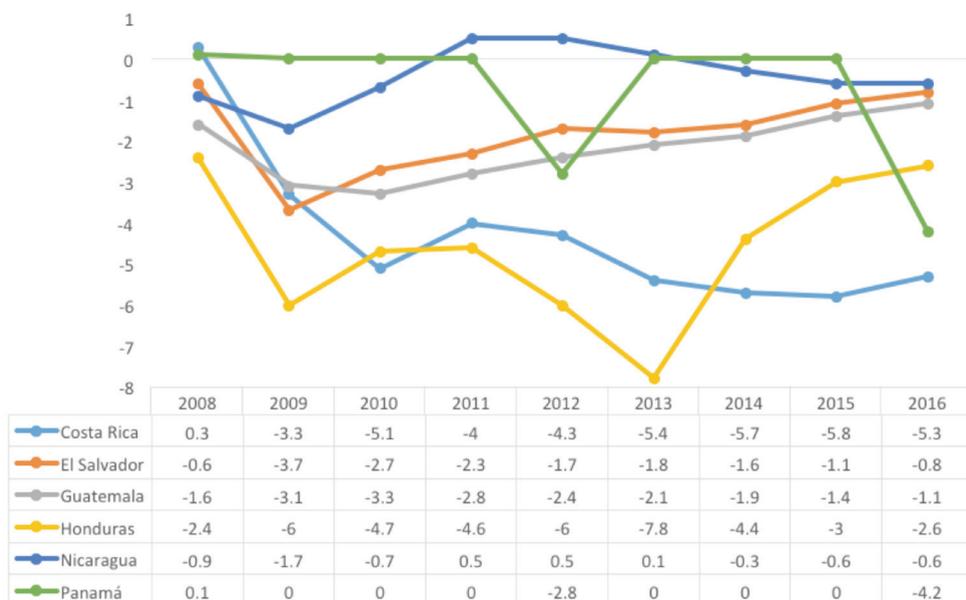


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas históricas del Consejo Monetario Centroamericano (2016).

Con el bajo crecimiento económico de AC, los IT en estos países tuvieron un impacto significativo. Como se muestra en el Gráfico 3,

las naciones, a excepción de Nicaragua y El Salvador, presentaron, de 2008 a 2013, una baja en sus ingresos. Aun con las reformas implementadas, sus efectos fueron perceptibles desde el 2013 en adelante, siendo Honduras el que obtuvo una mayor recaudación.

Gráfico 4
Balance fiscal (porcentaje respecto al PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas históricas del Consejo Monetario Centroamericano (2016).

Continuando en la misma línea, las fluctuaciones entre los ingresos y gastos de los gobiernos representaron una tendencia de déficit fiscal (Gráfico 4) de 2008 a 2016. Nicaragua y El Salvador redujeron su déficit, ambos presentaron dinámicas diferentes, ya que el primero tuvo crecimiento y ha logrado mantener su deuda a tasas constantes, mientras que el segundo presentó estancamiento económico, con deuda creciente. Si El Salvador continúa con la misma dinámica y no modifica su administración recaudadora con efectos de corto plazo, los IT cerrarán por debajo de la meta prevista en el presupuesto aprobado de 2017 (16.6%) (ICEFI, 2017).

Ante el panorama expuesto, las perspectivas económicas para AC siguen siendo desfavorables en el corto plazo, sin embargo organismos internacionales prevén un crecimiento en el largo plazo. Esto puede indicar que las RF ayudan a mejorar las condiciones económicas de los países, contrarrestando efectos negativos, tanto choques internos y externos, como se ha expuesto anteriormente.

CONCLUSIONES

La crisis financiera de 2008 hizo visible la vulnerabilidad económica de los países a nivel internacional, es aquí cuando el tema de las RF cobra vital importancia. En América Latina, se incentivó la modificación de la estructura tributaria, como parte del proceso fiscal, para actuar de manera contracíclica ante los nuevos retos tributarios, principalmente para cumplir con crecientes compromisos de gasto.

Cabe mencionar que las RF o modificaciones tributarias, en términos de política pública, son las que han representado una mayor extensión en su cobertura, con el propósito de fortalecer los ingresos del estado. Por ello, en el periodo que va de 2010 a 2015 un total de 18 países que conforman la región de América Latina modificaron su estructura impositiva, en lo que destacan reformas tributarias estructurales en Colombia, México y Chile.

Honduras es de las economías de Centroamérica donde las RF se realizaron anualmente de 2010 a 2015, al igual que en otros países de América Latina, como Ecuador, Bolivia, Colombia y México. Este tipo de medidas públicas es resultado de los desafíos a los que se enfrentan estos países, con mayor aseveración en la etapa poscrisis de 2008, que han puesto de relieve las estrategias de cada nación para fortalecer su base tributaria.

En términos jurídicos, en el caso específico de AC, las modificaciones en la RF se realizaron entorno a la cobertura del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, abarcando los impuestos específicos. En sí, las propuestas y aprobaciones de las RF han sido diferentes en las economías de AC, ya que cada una cuenta con condiciones económicas, políticas y sociales específicas de su región. Por ejemplo, a pesar de que Panamá en los últimos años ha tenido una trayectoria de IT por debajo de los demás países, es considerado como paraíso fiscal a nivel internacional.

Una causa de la falta de los IT ha sido la evasión fiscal y elusión, lo cual representa en AC un problema significativo cuyos ingresos podrían utilizarse en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de la región.

Por otra parte, la interconectividad comercial y las deficientes administraciones fiscales fueron factores que afectaron a AC en diferentes magnitudes durante la crisis de 2008, disminuyendo su CT y aumentando sus déficits fiscales. Sin embargo, con las modificaciones tributarias realizadas en los últimos años, el FMI prevé el crecimiento económico de la región en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2009), *Código Tributario*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2009), *Ley de Impuesto Sobre las Bebidas Gaseosas, Isotónicas, Fortificantes o Energizantes, Jugos, Néctares, Refrescos y Preparaciones Concentradas o En Polvo Para La Elaboración de Bebidas*. Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2012), *Ley de Impuesto Sobre la Renta*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2014), *Ley de Impuesto Sobre la Renta*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2014), *Ley de Impuesto a las Transacciones Financieras*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2009), *Ley de Impuesto Sobre Productos del Tabaco*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2009), *Ley del Impuesto Especial Sobre Combustible*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2010), *Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2015), *Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2016), *Reglamento de la Ley General de Electricidad*, Pleno Legislativo, El Salvador.
- Barro, J. & Furman, J. (2018). "The Macroeconomic effects of the 2017 Tax Reform", *Brookings Papers on Economic Activity*, BPEA Conference Draft, Harvard University, 8-9 de marzo.
- Buchanan J.; Tullock G. (1962). "The Calculus of Consent", *Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Estados Unidos: University of Michigan.
- Cariás, J. (2011). *Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Cesares, E.; García, M.; Ruiz, L. & Sobarzo, H. (2015). "Distribución del ingreso, impuestos y transferencias en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXII, núm. 327, pp. 523-558.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *The Paradox of progressivity in low-tax countries*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11440>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Reforma Tributaria en Guatemala 2009-2012*. Disponible en: <https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813>.
- Consejo Monetario Centroamericano (2017). *Cifras Macroeconómicas Regionales Anuales*. Disponible en: <http://www.secmca.org/EH.html>.
- Department of finance Republic of Philipphines (2018). *Impact of the Tax Reform*. Republic of the Executive Philippines. Disponible en: <https://www.dof.gov.ph/taxreform/index.php/impact/>.
- Díaz de Sarralde, S.; Garcimartín, C.; Carpizo, J. (2007). *Sistemas fiscales en América Central y República Dominicana*, doc. núm. 14/07, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Dupuit, J. (1844). “De la mesure de l’utilité des traveaux publics”, *Revue française d’économie*, vol. 10, núm. 2, pp. 55-94.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2016). *Tax structure and tax evasion in Latin America*. Chile: Development Bank of Latin America/United Nations Publications.
- Fondo Monetario Internacional (2017). *América Latina y el Caribe en 2018: Recuperación económica*. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8634>.
- Gómez-Sabaíni, J.; Morán, D. (2014). *Tax Policy in Latin America, Assessment and guidelines for a second generation of reforms*. Chile: Macroeconomic of Development/United Nations.
- Haig, R. (1921). “The Federal Income Tax”, *Journal of Political Economy*, vol. 29, núm. 10. New York: Columbia University Press.
- Halleberg, M.; Scartascini, C. (2011). “Economic crisis and fiscal reforms in Latin America”, *Inter-American Development Bank*, núm. 235.
- Hicks, J. (1946). *Value and capital* (2 editions). Estados Unidos: Oxford University Press.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2017). *Análisis y recomendaciones al proyecto de presupuesto público 2017*. Honduras: ICEFI.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2016). *Cifras comparativas, estimación de cierre para 2016*. Guatemala: ICEFI.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2016). *Incidencia de la Política Fiscal en la Desigualdad y la Pobreza*. Guatemala: ICEFI.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2016). *Panorama de la Política*

- Fiscal en Centroamérica*. Quinto Informe. Guatemala: Estado de la Región.
- International Tax Compact (2012), *Recent Tax reforms in Central America*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, en url: <https://www.taxcompact.net/index.html>, recuperado en mayo de 2018.
- Lerda, J. (2002). *Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina*. Brasil: Ministerio de Hacienda de Brasil CIAT/ONU/SR.
- Morán, D.; Pecho, M. (2016). *La tributación en América Latina en los últimos 50 años*. Argentina: Instituto de Estudios Fiscales.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017), *Reformas Fiscales Recientes: el caso de Costa Rica*. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/Session-2-Costa%20Rica.pdf>.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y Secretaría de Integración Económica Centroamericana (2018). *Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe*. Iniciativa Centroamericana. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/actividades-en-america-latina.htm>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf.
- Ramsey, F. (1927). "A contribution to the Theory of Taxation", *The Economic Journal*, vol. 37, núm. 145, pp. 47-61.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: Jhon Murray.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (2018). *Herramienta de consulta de Indicadores*. Disponible en: <http://estadisticas.sieca.int/Indicadores>.
- Shanz, G. (1876). *El concepto de renta y las leyes reguladoras del impuesto sobre la renta*. España: Hacienda Pública Española.
- Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Wicksell (1896). "A new principle of justice taxation", *Classic in the Theory of Public Finance*. Londres: Palgrave Macmillan.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, LO FISCAL Y LA COLONIA DE PUERTO RICO

Martha Quiñones Domínguez

INTRODUCCIÓN

La política pública del país se define en la forma en que planificamos y establecemos el presupuesto público como la herramienta clave del Gobierno para promover el desarrollo económico y social, a la vez que promueve mejorar la distribución del ingreso, garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades y favorecer el desarrollo de las capacidades productivas entre la población. Las relaciones intergubernamentales (RIG o *inter government relations*), como instrumento de planificación, son parte de las actividades de la administración pública integradas en las herramientas de desarrollo que deben diseñarse para poder ejecutar un egreso responsable de fondos públicos, compatible con la estabilidad macroeconómica, fortalecer el gobierno y lograr crecimiento económico regional.

El estudio de las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico toma preeminencia como herramienta de planificación de la administración pública, al proveer competencias para tener mayor libertad para tomar decisiones, formular política pública e innovar en el desarrollo de programas sociales, la estabilidad sociopolítica, la legitimidad del gobierno llamado “autónomo” del Estado Libre Asociado (ELA) en asuntos fiscales¹ y la cooperación mutua con EEUU. Pero en el 2016 la legitimidad

¹ Los asuntos fiscales son reconocidos en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, artículo 1, sección 1, y artículo 4, sección 2. Poder para imponer contribuciones y para contraer deudas. El ela define la relación con EEUU, de cooperación mutua, con lazos como la ciudadanía común, la defensa común y el mercado común, donde Puerto Rico está exento del pago de contribuciones y, en cambio, recibe fondos para programas como educación, salud, bienestar social,

del gobierno del ELA quedó entredicha ante la imposición de la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico² (Ley PROMESA, por sus siglas en inglés), por el Congreso de EEUU. Esta ley establece claramente que Puerto Rico está sujeto a los poderes plenarios del Congreso de EEUU, que es una colonia³ y cambia las relaciones intergubernamentales (RIG). La Ley PROMESA controla todo lo relacionado con las formas en que se administra la política fiscal, donde unos individuos no electos por el pueblo deciden y tienen el poder de crear la agenda de trabajo y las leyes que entienda necesario en materia fiscal, alterando las competencias entre los niveles de gobierno. En un país como EEUU, que se proclama como paladín de la democracia, contrario a la imagen que ofrece a nivel internacional, de dar lecciones de cómo se deben respetar los derechos humanos y civiles, en sus territorios instaura relaciones que rallan en una neo-dictadura corporativa, y ese es el asunto de estudio.

En primer lugar, presentaremos brevemente qué son las relaciones intergubernamentales (RIG). Luego, analizaremos las relaciones entre los niveles de gobierno nacional/federal, estatal y local en EEUU, para entrar en la aplicación en el contexto de la administración fiscal puertorriqueña, especialmente aquellas relacionadas con el presupuesto público, las relaciones fiscales, los mecanismos del funcionamiento político, la estructu-

obras públicas, etc. Es importante destacar que EEUU estableció en la constitución elementos que favorecían los intereses económicos estadounidenses, como que primero se paga la deuda antes de las obligaciones generales. La Ley de Relaciones Federales, de 1950, mantiene disposiciones de la Ley Foraker, de 1901, que establece las rig políticas y económicas coloniales y que permitió establecer una estructura de gobierno sin retar los poderes plenarios del Gobierno de EEUU. Las mismas se trasladan a la Ley Jones, de 1917, y posteriormente a la Ley 600.

² El 30 de junio de 2016 se firmó la Ley PROMESA, Puerto Rico *Oversight, Management, and Economic Stability Act* § 201, 48 usc § 2101 (2016). Crea una junta supervisora de control fiscal (jcf) impuesta por el Congreso de EEUU, en virtud del Título I, sección 101, de la ley; el propósito de la junta es el siguiente: “Proveer un método al territorio cubierto (Puerto Rico) para que este logre responsabilidad fiscal y acceso a los mercados de capital”. Es el marco legal para organizar los procesos de quiebra de sus territorios-colonias (dos en el Caribe y tres en el Pacífico), con juntas que lleven a los territorios a la responsabilidad fiscal y acceder a los mercados de capital; los miembros de la junta son seleccionados por el presidente y el Congreso de EEUU, y están por encima de cualquier gobierno, sin cuestionar los procesos llamados democráticos dentro de los territorios-colonia.

³ Rivera Ramos (2016). En: <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/lacoloniaemas-quelela-columna-2213122/>. Es una relación de clara subordinación política y económica que nos deja prácticamente sin herramientas propias para reencaminar nuestra maltrecha economía, con plena responsabilidad política sobre el proceso. El Estado Libre Asociado no es la colonia. Eso que llamamos el ELA es sólo el armazón jurídico-institucional que asumió la relación colonial a partir de cierto momento.

ra burocrática y las actuaciones políticas. El objetivo es reflexionar sobre cómo EEUU aplica las RIG en los territorios;⁴ en este caso, la colonia de Puerto Rico, con el propósito de intervenir en lo relativo a los asuntos fiscales, incluyendo el asunto de la deuda pública, sin asumir responsabilidad.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG O *INTER GOVERNMENT RELATIONS*)

Las RIG representan relaciones de autoridad entre jurisdicción nacional/federal, estatal y local, que buscan establecer competencias para mejorar la toma de decisiones y formular políticas públicas en la solución de problemas de forma planificada. La política pública del país se define por la forma en que planificamos y establecemos el presupuesto público como la herramienta clave del Gobierno para promover el desarrollo económico y social, a la vez que promueve la mejora en la distribución del ingreso, garantizar la equidad, la igualdad de oportunidades y favorecer el desarrollo de las capacidades productivas entre la población.⁵ Las RIG, como instrumento de planificación, son parte de las actividades de la administración pública, integradas en las herramientas de desarrollo que deben diseñarse para poder ejecutar un presupuesto responsable, compatible con la estabilidad macroeconómica, fortalecer el gobierno y lograr desarrollo⁶ y crecimiento económico regional en climas de negociación o cooperación mutua. El presupuesto público debe ser una herramienta que genere bienestar social y económico para mostrar las prioridades del gobierno y que establezca el nivel de gobierno que lo hace viable por medio de las RIG. A través del presupuesto se impulsan áreas prioritarias que, a la vez, reflejan el compromiso ideológico del gobierno, su plataforma política y objetivos de economía fiscal, con el fin de evitar desequilibrios fiscales.

⁴ Podemos entender la Ley PROMESA como una nueva legalidad para implantar RIG en los territorios respecto a asuntos fiscales, enmarcada en una nueva fase de las RIG que han sido penetradas por políticas neoliberales desde su fase de contracción y buscan reducir la ayuda que ofrece y establece políticas económicas neoliberales.

⁵ El presupuesto, como la descripción de los planes de los gastos y de los ingresos en un periodo (la asignación de recursos a través del presupuesto), para encaminar los objetivos fundamentales de política económica y social, antes mencionados.

⁶ Quiñones (2015) cuestiona la definición de *desarrollo* y reflexiona sobre “desarrollo para quién”.

Wright (1974) simplifica los diversos modelos de RIG presentes en EEUU y que recogen la complejidad, las múltiples relaciones y variedad de funcionamientos que existen en tres modelos clásicos de RIG para la interacción entre los gobiernos nacional/federales,⁷ estatales y locales, que clasifica en:

Autoridad:	I. Separado	II. Sobrepuesto	III. Inclusivo;
Relaciones:	I. Independientes	II. Interdependientes	III. Dependientes;
Tipos de autoridad:	I. Autónoma	II. Negociada	III. Jerárquica

El marco metodológico que usaremos para el análisis son estos tres modelos simplificados. Las relaciones de autoridad que pueden existir entre entidades políticas se manifiestan desde la (I) ausencia de autoridad (autónomas), separando la esfera federal de lo estatal y los gobiernos locales dentro de lo estatal; (II) autoridad igual (negociada), donde los gobiernos estatales y municipales dependen de las decisiones tomadas por el gobierno nacional o federal, con sus relaciones de dependencia en forma de cooperación mutua, intercambio de información y otras ayudas; y (III) autoridad dominante (jerárquicas o traslapante), caracterizada por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía y un alto grado de interdependencia potencial⁸ que tiende a la centralización.

Uno de los objetivos de las RIG es contar con una guía capaz de impulsar un fuerte desarrollo económico, mantener la estabilidad social, mejorar las relaciones intergubernamentales e incorporar a los sectores sociales y privado en la toma de decisiones para lograr objetivos sociales. En RIG, la planificación del presupuesto es la herramienta clave de la administración pública para promover el desarrollo económico y social, a la vez que promueve mejorar la distribución del ingreso, garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades y favorecer el desarrollo de las capacidades productivas entre la población.⁹

⁷ En este trabajo, por tener que hablar de EEUU, nos referimos como nacional/federal a los EEUU porque nosotros desde Puerto Rico no lo reconocemos como nacional, sino como gobierno federal. Tampoco pretendemos negar la situación colonial en Puerto Rico cuando discutimos las relaciones intergubernamentales que se establecieron bajo el ELA, y se presentan las RIG como herramienta de planificación.

⁸ Wright fue uno de los primeros en sistematizar el estudio de las RIG y su estudio en EEUU.

⁹ Quiñones (26 de julio de 2013), "Presupuesto herramienta para el desarrollo". Disponible en <http://www.80grados.net/el-presupuesto-herramienta-para-el-desarrollo/>.

Dependiendo del modelo y las fases que se tracen, las relaciones de RIG vislumbran todas las combinaciones y permutaciones, toman en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales locales, nacionales-estatales-locales e inter locales de política pública según los periodos históricos. Cada estado determina la forma en que se planifica el territorio, la forma en que se planificación el presupuesto donde las RIG van evolucionado por diversas fases.

LA RIG (*INTER-GOVERNMENTAL RELATIONS, IGR*) Y EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

El federalismo ha tendido a trazar las relaciones entre el gobierno nacional/federal y los estados donde las RIG y el federalismo estadounidense han evolucionado. En EEUU, durante la década de 1930, se comenzaron a estudiar, aun cuando la Constitución no contienen disposiciones generales ni implícitas al respecto (Kincaid, 1998) y a pesar de que ambas están estrechamente vinculadas. Según Wright, las RIG (es decir, las relaciones entre los niveles de gobierno federal, estatal y local) en EEUU pueden describirse al mismo tiempo como cooperativas, conflictivas, competitivas de concentración y creativas. Nuevos estudios añaden otras características, como cálculo, contracción, coercitivas y, donde se añade, la fase corporativa. En el terreno de la formulación de políticas públicas en la que participan los miembros del Congreso, las relaciones intergubernamentales han evolucionado a lo largo de la historia económica y política según sea la situación, y tienden a jerarquizar o centralizar (III) el poder en momentos de dificultades económicas o de seguridad (Kincaid, 1991).

Según Wright, el modelo de RIG negociada (II) representa cómo las RIG funcionan en EEUU, pero podemos señalar que en el siglo XXI el modelo de RIG se ha movido de ser de negociación (II) a ser jerárquica (III) en la fase contracción y coercitiva, adoptando modelos neoliberales/corporativos en su forma de establecer políticas fiscales.¹⁰ En el fede-

¹⁰ La negociada (II) describe las rig como un comportamiento sujeto a pautas, interdependiente y negociando entre funcionarios, con contactos de cooperación o competencias delegadas, y podemos señalar que, durante el siglo XX, EEUU se ha movido en diversos modelos, pero para la década del 1990 comenzaron cambios significativos en la forma en que se distribuían los asuntos fiscales,

ralismo de EEUU, las RIG quedan fijadas por una constitución escrita, por la jurisprudencia o por ambas, donde las reglas de decisión básicas que gobiernan la distribución de poderes son dobles: los delegados y enumerados por la constitución, y los poderes residuales y retenidos por los gobiernos estatales. Desde un punto de vista institucional, los gobiernos nacionales/federal y estatales son entes de gobierno con totalidad de competencias negociadas (II). Cuando surgen conflictos entre la potestad nacional/federal y la estatal o estatales, y cuando dichas diferencias son llevadas hasta el extremo de la confrontación, prevalece el principio de la supremacía nacional, federalización o centralización de poderes (III), que en el siglo XXI están combinadas con políticas neoliberales.

Las RIG en EEUU aplican de forma diferente a los territorios (colonias), y están definidas por sus constituciones, pero siempre quedan sujetas a lo que determine el congreso, por ejemplo, si se aplican o eliminan, tendiendo a ser jerarquizando (III), más cercano a la centralización.

LAS RIG Y PUERTO RICO

En el caso de los territorios (colonias), en particular, del ELA de Puerto Rico, las RIG tendían a ser como el modelo de autoridad sobrepuesta (II), donde los gobiernos estatales y municipales dependen de la decisión tomada por el gobierno nacional/federal, en cooperación mutua o acuerdos.¹¹ Esta relación de RIG se altera cuando la Corte Suprema

atravesados por las políticas neoliberales. Dependía de los asuntos a tratar, la situación de la economía y la seguridad, y en siglo XXI hemos visto cómo ha enfrentado la crisis económica controlando los recursos involucrados en RIG, como los préstamos, los fondos federales asignados a programas o proyectos donde el neoliberalismo ha penetrado en la fase de contracción-corporativa y ha reducido el monto de las ayudas, donde ha pedido una mayor contracción de los recursos a nivel estatal y ha manifestado tendencias hacia las concesiones y privatizaciones.

¹¹ Descrito así por la definición de Estado Libre Asociado, que señala que no hay diferencia entre los estados y Puerto Rico en su relación con el gobierno federal, además de compartir moneda, mercado y defensa común y poseer la ciudadanía estadounidense. En 1952, EEUU autorizó la organización de un gobierno para Puerto Rico con los mismos poderes y prerrogativas de los estados, pero sin pasar a ser parte de la federación. Véase: <http://www.gdb.pr.gov/economy/puerto-rico-facts.html>. Supuestamente, este acuerdo del ELA definió la relación que debería existir entre el Gobierno de EEUU y el de Puerto Rico en cuanto a cómo, qué, qué paso y con qué programa y métodos se podrían lograr cambios en la situación colonial.

de EEUU determina, en algunos casos, decisiones conflictivas o cuando el mismo gobierno nacional/federal impone política pública; a eso le llamamos federalización,¹² que separa las relaciones entre el Gobierno nacional/federal y el ELA, vedando poderes e imponiendo una RIG tipo jerárquica (III) con el poder centralizado.

Aunque está reconocida en la constitución del ELA la existencia de una autonomía fiscal que reconoce la capacidad para establecer impuestos, contraer deudas, crear presupuesto y gastar fondos públicos sin la revisión o modificación de dichas decisiones por otros funcionarios o gobiernos, el Congreso tiene la última palabra¹³ y retiene poderes sobre Puerto Rico. Las decisiones de EEUU influyen en las políticas fiscales de la isla, donde controlan y definen las iniciativas en cuanto a política económica y social. Todas las políticas económicas establecidas siempre han favorecido al capitalismo de EEUU, y las RIG se encargaban de establecer ese enlace con el concepto de cooperación mutua y acuerdos.

La Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (Puerto Rico Federal Affairs Administration o PRFAA)¹⁴ es la agencia que representa al Gobierno de Puerto Rico en el gobierno nacional/federal y los gobiernos estatales y locales, la versión del RIG aplicada. Y cuando los casos insulares afectan a EEUU, al interpretar las constituciones y leyes, los tribunales federales y estatales establecen los marcos constitucionales de las relaciones intergubernamentales: federalización. La Corte Suprema de EEUU tiene facultades discrecionales sobre su jurisdicción, pero cuando deciden, sus decisiones tienen profundas repercusiones en el sistema federal y las relaciones intergubernamentales.¹⁵

¹² La federalización, en el caso de Puerto Rico, se da cuando se aplica la relación hegemónica de EEUU por medio del Tribunal Supremo (Corte Suprema), vedando poderes autónomos ante la ambigüedad en torno a los poderes del gobierno federal. La federalización aplica a la economía, la seguridad pública y la sociedad según sea el caso, y el gobierno nacional/federal asume la jurisdicción o impone leyes o reglamentos sobre el asunto en particular. Esta definición que damos a la federalización difiere de la concepción de ceder poderes, tener alianzas o pacto. El concepto es ambiguo por coyunturas históricas y políticas, y se refiere al esfuerzo de EEUU por centralizar algunas decisiones usando el concepto de *supremacía*, en especial en territorios coloniales.

¹³ La Constitución del ELA, 1952; como señala Trías Monje, EEUU retiene poderes sobre Puerto Rico.

¹⁴ Las relaciones Ley de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico, Ley núm. 77 del 19 de junio de 1979, según enmendada en la Ley núm. 72 del 29 de agosto de 1990, Ley núm. 102 del 18 de diciembre de 1991, Ley núm. 45 del 12 de enero de 1999 y Ley núm. 65 del 11 de abril de 2000.

¹⁵ Kincaid señala que muchas cuestiones en materia de relaciones entre los estados y los gobier-

PUERTO RICO Y LAS POLÍTICAS FISCALES

Tras la Segunda Guerra Mundial, EEUU impuso en Puerto Rico el tradicional capitalismo periférico dependiente, donde el peso de los intereses económicos estadounidenses establecía las políticas públicas en la decisión de la reestructuración de la economía mundial. EEUU incluyó en su código de impuestos internos una sección que favoreció el desarrollo y crecimiento de Puerto Rico, estableció exenciones fiscales para las empresas estadounidenses que se instalaron en la isla y permitió que sus filiales que operaban en la isla pudieran enviar sus ganancias a la empresa matriz en cualquier momento, sin tener que pagar impuestos federales sobre los ingresos corporativos.¹⁶ La descolonización iniciada en 1950 fue básicamente un paso al neocolonialismo, estableciendo un modelo de capitalismo dependiente de la industrialización por invitación, bajo el argumento de la modernización e industrialización de la isla,¹⁷ dependiente de capital externo y

nos locales las resuelve la suprema corte del Estado en forma permanente o temporaria, y no la asamblea legislativa o el gobernador. La Corte Suprema de EEUU decide mucho menos casos; sus decisiones tienen profundas repercusiones en el sistema federal y en las RIG.

¹⁶ Desde la década del 1920, existía la sección 931 del Código de Rentas Internas de EEUU y permitía a las corporaciones estadounidenses no pagar impuestos en sus operaciones de ultramar hasta que repatriaran sus ganancias a los Estados Unidos. La 931 estuvo vigente hasta mediados de los años setenta cuando una serie de cambios en la economía política internacional afectaron los intereses de EEUU. La sección 936 del Código de Rentas Internas, suplantó a la sección 931, fue una medida del Gobierno de los Estados Unidos para promover que corporaciones estadounidenses pudieran utilizar a Puerto Rico para invertir y obtener ganancias, al quedar eximidas de pagar contribuciones federales. Su propósito era permitir que subsidiarias de corporaciones estadounidenses se establecieran en la isla y pudiesen repatriar sus ganancias a la casa matriz sin pagar impuestos federales. Posteriormente el gobierno del ELA legisla para que las empresas depositen sus ganancias en la banca local por 10 años y luego repatriaran sus ganancias a EEUU libre de impuestos, beneficiando a la banca, a las empresas y generando una modalidad donde las empresas pasaban sus ganancias a la Isla no importaba si eran o no producidas en la Puerto Rico. La medida promovió la industria bancaria y financiera, favoreció la deuda pública y privada, además de las manufactureras, principalmente de farmacéutica y electrónica. En <https://enciclopediapr.org/encyclopedia/seccion-936-del-codigo-de-rentas-internas/>

¹⁷ Quiñones (2018). La importación de capital estadounidense trajo una intensificación de la influencia de EEUU en la vida económica del país y un creciente papel directa e indirectamente dentro de las políticas públicas a nivel político, social, económico, ambiental y cultural. Contrarrestar la continuidad implacable de la dominación y dependencia, además de la represión continua a los movimientos sociales y políticos de resistencia, afectó el deseo de dirigir el propio destino del pueblo puertorriqueño. La creciente presión de influencia, el dominio de los medios de comunicación, la aparente estabilidad económica y social hacen creer en las personas que es la mejor forma de

de ahorros externos. Fueron adaptando la isla a las nuevas relaciones de fuerzas en la escena internacional (nueva jerarquía económico-militar conocida como “guerra fría”), en las metrópolis y en la colonia.¹⁸

Entre 1970 y principios del 2000, Puerto Rico se convirtió en una de las economías líderes del Caribe, aunque en el fondo era una mera apariencia. Toda su economía giró en torno al privilegio de capitalismo por invitación, ofreciendo exenciones fiscales, menores regulaciones ambientales y políticas específicas para fomentar industrias como las petroquímicas, electrónicas y farmacéuticas (que es parte de las RIG en su fase de cooperación y planificación), que generaron décadas de crecimiento en la isla, ocultando la realidad del desempleo, la corrupción en los usos de fondos públicos y la falta de ingresos públicos que conllevan a déficits fiscales. Desde la década de 1970, las sucesivas crisis económicas que sufrió la economía de Puerto Rico fueron generando más dependencia económica de la isla hacia EEUU (capitalismo dependiente). Estas crisis afectaron la capacidad de generar empleos, la rentabilidad de las empresas y la obtención de ingresos fiscales, por lo que se recurrió a emitir deuda pública, crear empleos en el gobierno, atraer fondos y transferencias federales,¹⁹ y promover la extranjeriza-

estar. El Gobierno en Puerto Rico ejerce las funciones de consejero y asesor del capital privado (de EEUU); crea empresas gubernamentales en función de este nuevo rol y ofrece las ventajas de la isla: mano de obra abundante y barata, la concesión de exenciones contributivas, el mercado y moneda común con EEUU, y la extensión de préstamos para que se establezcan en Puerto Rico.

¹⁸ Quiñones (2018). Donde Puerto Rico cobra prioridad para los intereses de EEUU respecto a la seguridad nacional y política que se llevaría para América Latina y el Caribe, además de ser un laboratorio económico, político, militar y científico. El ELA no desapareció los mecanismos de dependencia respecto a capitales exteriores, de exportación de materias primas (brutas) ni de importación de productos manufacturados de la metrópolis colonial, sólo los favorecía.

¹⁹ El gigantismo gubernamental no es en beneficio de la sociedad, sino en pagar funcionarios cuya especialidad es apoyar el capital externo, manejar las transferencias federales y buscar más programas que se paguen con fondos federales, para seguir creando empleos gubernamentales. Un ejemplo es la Oficina de Fondos Federales, que es un programa adscrito a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad del ela, sus agencias y constituyentes, para acceder y manejar fondos federales, de manera que se pueda alcanzar la meta del gobierno local y federal de promover el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Véase: <http://www.ogp.pr.gov/SobreOGP/AreaTrabajo/Pages/%E2%80%8B%E2%80%8BOficina-de-Fondos-Federales.aspx>. Los fondos federales son transferencias de dinero del Gobierno de EEUU a la economía de la isla por medio de proyectos y programas y de las transferencias federales (que se divide en los adquiridos, la mayoría y las otorgadas). La dependencia de fondos federales impide articular una política pública que haga crecer la economía; se han convertido en una importante fuente de ingresos y son recursos que el Gobierno no puede influenciar, teniendo menos relación con la capacidad

ción de la economía (el abastecimiento de insumos y los bienes locales fueron reemplazados por importaciones). El aparente crecimiento económico de la isla se debió a la inyección de fondos federales, a transferencias y a la emisión de deuda pública; es su fase de concertación de las RIG que se dirigen a canalizar las ayudas federales con énfasis en la infraestructura y en los servicios, y que se concentra en proyectos para combatir la pobreza y mejorar la educación. Esto controló el problema de las diversas crisis económicas, y por medio de estas ayudas se generó una nueva cultura de consumo y endeudamiento privado, fruto de las transferencias federales que se otorgaron por la llegada de fondos federales y empleos industriales y del gobierno.

La deuda pública comienza a crecer para financiar los déficits presupuestarios (la deuda fue creciendo desde la década de 1970) que se vienen arrastrando, con deuda constitucional, deuda extra constitucional, deuda con colateral, deuda sin colateral, deuda usando otros activos y con la privatización, donde se agrava la situación al quedar con parte de la deuda de las empresas que vendemos (privatizamos), contribuyendo a generar deuda ilegal.²⁰ Ya para el siglo XXI, en los

productiva de Puerto Rico. Estos ingresos que no tienen que ver con la actividad productiva elevan los niveles de consumo y distorsionan la economía. Las transferencias federales son aportaciones que reciben las personas, fruto de dos opciones: transferencia que dona EEUU para las personas o transferencias que las personas han pagado o ganado, como el seguro social, las pensiones y otras. La baja rentabilidad y las transferencias provocan que la economía tenga baja tasa de participación laboral y que haya aumento en el desempleo. Esto lo percibimos en las estrategias de política fiscal que continúan con la exención de impuestos a las empresas extranjeras, no así para las industrias de la isla.

²⁰ Quiñones, 2016. La deuda pública de Puerto Rico, en su mayoría, es ilegal, pero en el caso particular de Puerto Rico, por ser colonia y estar bajo el mandato del Congreso de EEUU, se trata de deuda pública odiosa. La definición de deuda odiosa la ofrece el CADTM en: <http://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-segun-Alexander>. También, en Agosto Alicea (2011) se puede leer la evolución de la deuda pública ilegal, extra constitucional y otras. El estudio realizado por la General Accounting Office (2018) sobre la deuda pública revela lo que la auditoría ciudadana preliminar ha señalado de la deuda, que es deuda pública ilegal; da cuenta de que en 20 de las emisiones realizadas en los últimos 20 años se encontró que 16 se emitieron únicamente para pagar o refinanciar deuda y financiar operaciones. La deuda puede explicarse en dos grandes categorías: bonos considerados por los inversionistas como protegidos por la Constitución (conocidos como go, de obligación general) y bonos que no cuentan con esa protección (deuda extra constitucional y otras deudas ilegales), pero aun la deuda pública protegida puede tener deuda contaminada con formas ilegales. Las diferentes autoridades que llegaron al gobierno fueron incapaces de solventar la economía de la isla y gastaron mucho más de lo que generaba a través del endeudamiento público. La producción manufacturera desde la década de 1970 no generaba los empleos deseados (por ser tecnológica); el Gobierno realiza cambios legales para favorecer el capital, y comienza entonces el capital a ser sacado de la

primeros diez años se organizaron los bonos a través de formatos cada vez más complejos, con gran variedad de estructuras legales y fuentes de financiación.²¹ Fruto de su dependencia colonial y de las diversas políticas del neocolonialismo aplicadas, encontramos que la deuda pública es una mezcla de fondos mutuos y de cobertura (*hedge funds*) hasta llegar a los actuales 72 mil millones de dólares de deuda pública (sin incluir la deuda con el sistema de retiro).²² Pero ante el problema de la falta de liquidez e insolvencia para pagar la deuda pública, en junio de 2014 el gobernador de Puerto Rico aprobó la Ley núm. 71 del 2014, Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación

isla sin pagar impuestos. Las inversiones se realizaban en capital no productivo, lo que no generaba los ingresos que el Gobierno necesitaba, así que ahora recurre a la deuda pública y privada, usando la ventaja de ser periferia para fomentar la acumulación financiera.

²¹ En el 2000, la capacidad financiera del Gobierno se había limitado, y comenzó la práctica de políticas financieras que llevaban a reestructurar la deuda, convirtiéndola en ilegal. En 2006, la economía de Puerto Rico entró en recesión, comenzó después de que EEUU levantó las exenciones fiscales dado que las inversiones de las compañías estadounidenses comenzaron a reducirse o a retirarse, lo que se agravó con la crisis financiera global del 2006-2009. Las nuevas políticas tributarias de la administración de Trump contribuyen a agravar la situación de Puerto Rico con el retiro de más industrias; la isla está en un limbo jurídico: unas veces es parte de EEUU; otras veces, no, y eso se refleja en las leyes tributarias. Si somos jurisdicción extranjera, las empresas son penalizadas con la reforma, pero también podemos ser jurisdicción doméstica, así que la razón de la retirada de las empresas se debe a factores externos de rentabilidad del capital, ya que la isla era lucrativa debido al beneficio de reportar ingresos no productivos y no generados en Puerto Rico y que pasaban a EEUU sin pagar impuestos, y se reinvertían en el mercado financiero.

²² Ante la falta de estudios sobre los efectos de la deuda pública, ante la negativa de realizar una auditoría ciudadana de la deuda, el gao del Gobierno federal realiza el estudio de los factores que contribuyeron a la deuda de Puerto Rico, con el fin de recomendar acciones a EEUU en relación con los bonos exentos de Puerto Rico. El informe GAO 2018 del Gobierno federal señala que Puerto Rico tiene aproximadamente 70 mil millones en deuda pendiente y 50 mil millones en pasivos de pensiones sin fondos, y que desde agosto de 2015 ha incumplido en más de 1.5 mil millones en deuda. El Congreso pide este estudio que parte de la premisa equivocada, pues responsabiliza del sobreendeudamiento al ELA debido a su esquema legal-administrativo y a la mala administración que causa que las inversiones capitalistas no fluyan, y presume que el aumento de los costos de capital se da a través de su organización administrativa y marco legal (laboral y corporativo), por lo que libera de responsabilidad a EEUU en su fase neoliberal e imperialista, al igual que la Ley PROMESA, aunque el Tribunal Superior ratifica el régimen colonial. El neocolonialismo matiza cómo se ven los bonos de la isla en el mercado de bonos municipales de EEUU, que es el lugar donde se trafican los bonos, y debido a la situación legal del Estado Libre Asociado o territorio de los EEUU, donde los títulos o bonos se consideran exentos de impuesto sobre la renta para el resto de los estados, aplicando triple exenciones, lo que los hace apetecidos para inversionistas de otros lados del país, además de la protección incluida en la Constitución, de que primero se pagan las deudas antes que los servicios del Gobierno. Esto hizo que la isla se convirtiera en el tercer emisor de deuda más grande de los EEUU (en especial, en el mercado de bonos municipales).

de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico, que tuvo el propósito de permitir que sus utilidades públicas reestructuraran sus deudas, proveyendo al deudor una protección ante los acreedores, similar a la que ofrece el capítulo 9 del Código de Quiebras federal.²³ La Corte Suprema declaró que esta Ley 71 no tenía validez debido a que la ley federal, para asegurar la uniformidad en las leyes federales de quiebra, prohíbe a los estados implementar leyes para la reestructuración de deuda municipal sin el consentimiento de sus acreedores. Se comienza a descartar las RIF de fase de cooperación establecida en Puerto Rico y se federalizan competencias en asuntos fiscales. Esto cambia las reglas de las RIG entre Puerto Rico y EEUU.²⁴ La economía puertorriqueña se fue desarrollando con base en las RIG con EEUU en su fase de cooperación, en el recibo de ayudas que definían las políticas públicas (que dependían del proyecto que tuvieran los fondos que se otorgaban) y en las determinaciones de las atribuciones del capital (de empresas, casas acreedoras, etc.),²⁵ así como en las instituciones financieras o los “inversores estratégicos”. El Consenso de Washington y sus políticas económicas neoliberales (políticas estabilizadoras, ajustes de las finanzas y las economías, privatizaciones, entre otras) daban el diseño de las leyes, reglamentos y formas en que se manejaban las finanzas públicas y la forma en que se emitía la deuda pública. Poco a poco se

²³ La Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico, Ley núm. 71 del 28 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2014/lexl2014071.htm>. Esta ley se creó debido a que en 1984 el Congreso sacó a la isla de las protecciones de la Ley de Quiebras; no podíamos acceder a lo que se conoce como el capítulo 9 del Código de Bancarrotas de EEUU. Puerto Rico no tiene permitido que sus municipios y utilidades públicas declaren bancarrota bajo la ley federal a esos efectos, a diferencia de los estados de EEUU, para no afectar el mercado de bonos municipales.

²⁴ El Congreso de EEUU (donde la Corte Suprema ensancha esta discreción) retiene la facultad para delinear el grado de control que se reserva sobre Puerto Rico, y puede discriminar (la opinión la Corte lo valida) hacia Puerto Rico en la aplicación de las leyes, sin dar una razón para ello. Establece que, en el caso de Puerto Rico, un territorio no incorporado, no entran en juego los problemas de soberanía y alteran el concepto de *uniformidad*, establecido en la Constitución y en las RIG. No aplica a que si se excluye a un estado, se estaría violentando tanto el mandato de uniformidad que rige la constitución como las RIG.

²⁵ Ante la imposición de políticas públicas para defender nuestra economía, se llevaba al país ante las cortes de EEUU, que transformaban las RIG (con cada decisión judicial), y con cada nueva negociación de la deuda pública se otorgaban poderes a las casas acreedoras, que nos colocaban en una asfixiante dependencia financiera. Cada decisión hace que perdamos poder para establecer las políticas públicas fiscales debido a que las cedemos ante la refinanciación de la deuda.

eliminaban los derechos laborales, los derechos humanos y civiles; se desviaba el uso de los fondos públicos (sin hablar de la corrupción) y el pago del servicio de la deuda; y se reducían los fondos públicos necesarios para los servicios gubernamentales. Los desequilibrios macroeconómicos que enfrentamos y los problemas fiscales se deben a la falta de investigación sobre las repercusiones de las diversas políticas económicas en la generación de ingresos fiscales, además de la ineficiencia administrativa y la corrupción en el uso de los fondos públicos y las exigencias de política pública por parte de EEUU, que han empujado a la isla a la insolvencia, con una deuda pública insostenible y sin capital puertorriqueño, en parte reconocido en el informe del GAO.²⁶ El problema es que estamos incapacitados para buscar alternativas económicas para cambiar el modelo económico del capitalismo de dependencia con industrialización por invitación.

Cuando las RIG cambian de su forma de negociación/acuerdos (II) a forma de jerarquía (III) en fase corporativa, los territorios/colonias se convierten en meras añadiduras del Gobierno nacional/federal,

²⁶ Quiñones (28 de marzo de 2014). “Matar el cáncer de la corrupción para tener crecimiento económico”. *80Grados*. Disponible en: <http://www.80grados.net/matar-el-cancer-de-la-corrupcion-para-tener-crecimiento-economico/>; GAO-2018. Disponible en: https://naturalresources.house.gov/uploadedfiles/gao_report_-_debt_crisis_in_puerto_rico.pdf. El problema del desvío de fondos públicos y las otras formas de corrupción han mermado los ingresos de las arcas públicas y han favorecido el endeudamiento público. En Quiñones (2018) señalo las consecuencias de la no evaluación con detenimiento, las consecuencias de la eliminación paulatina de los beneficios contributivos de la sección 936, en un periodo de 10 años. La falta de estudios y evaluación tiene consecuencias debido a que no se diseñó una estrategia para transitar, en esos diez años, hacia una economía diferente: se mantuvo el mismo modelo de capitalismo dependiente y por invitación. La consecuencia es la pérdida de manufactura; algunas empresas se ajustaron convirtiendo sus operaciones en Puerto Rico en corporaciones foráneas controladas (CFC), lo cual permitió posponer el pago de contribuciones federales mediante la transferencia de ganancias a sus operaciones en el extranjero y mantener algunos empleos, aunque también se ha visto afectado por las políticas contributivas de Trump, además del sobreendeudamiento para financiar los presupuestos, el aumento de fondos federales y transferencias, que generan mayor índice de pobreza y desigualdad; políticas públicas que no se ajustan a las necesidades puertorriqueñas; el desempleo crece, al igual que la economía informal, y la migración es la válvula de escape de la población. Las leyes que se crearon respondieron a la necesidad de sostener una economía colonial dependiente que no creaba riquezas, ya que las inversiones no eran para producir, sino de activos intangibles, desindustrializando y acumulando capital no de producción, externalizando costos ambientales y laborales, imponiendo ajustes estructurales desde las crisis de la década de 1970; todo, dentro de la lógica del neoliberalismo. Toda esta historia del capitalismo dependiente y la industrialización por invitación no ha sido evaluada en su capacidad para generar empleos en Puerto Rico, en sus efectos, en disminuir las industrias nuestras, en el poco apoyo al desarrollo local como centro de investigación y de alta tecnología.

que controla un sistema centralizado (federalizado para nuestro caso). Esto sucede cuando pierden importancia política-militar-económica y se convierten en accesorios de Washington, DC. Podemos hablar de la teoría del abandono de Puerto Rico por parte de EEUU después del fin de la Guerra Fría, cuando la isla perdió su función estratégica, la base del acuerdo común de la fase de cooperación de las RIG pasó a otras fases, como la del cálculo (calculan todos los costos y beneficios de las ayudas y subsidios, y es el momento que se decide retirar la sección 936²⁷) y la fase de contracción (que está más atravesada por las políticas neoliberales); y con los Tratados de Libre Comercio con América Latina lo común de Puerto Rico se le ofrece a los demás países, lo que afecta la capacidad de administrar la economía de la isla. El capitalismo ya no necesita ser invitado, ahora tiene otros mercados, y Puerto Rico ahora debe competir, ya no hay cooperación y tampoco concentración, ahora hay competencia.

La literatura académica en EEUU realiza el papel de los controles fiscales; indica que entre 1975 y 2009 se crearon juntas o consejos fiscales para supervisar las finanzas de gobierno municipales, siguiendo la recomendación neoliberal de la austeridad fiscal y recortes gubernamentales.²⁸ Estos consejos fueron creados por los gobiernos estatales para supervisar las finanzas de municipios con problemas fiscales (no se habían aplicado a los estados), para resolver la insolvencia fiscal y de los déficits cambiando la forma en que se relacionan y dando una nueva forma a las RIG, con una visión neoliberal y de gobierno público corporativo. Todos estos arreglos jurídicos, aunque varían las estructuras y leyes que las habilitan, aplican las mismas políticas públicas: despido de empleados públicos, recortes en las pensiones, aumento en los costos universitarios y reducción

²⁷ Sobre la sección 936, que negociaron los políticos puertorriqueños sin investigación sobre los efectos en la economía o sobre crear un proceso de transición. Con la economía de EEUU recuperada en la década del 1990, decide hacerla desaparecer en un periodo de 10 años, similar a las políticas tributarias de Trump hoy. Ya desde 1985, el Departamento del Tesoro abogaba por la eliminación o modificación de la sección 936 para recaudar contribuciones que se perdían por los fondos 936, para redirigirlas a los países partícipes de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Para 1993, debido a la situación del déficit presupuestario en EEUU, se reexaminó la 936 y se recomendó su eliminación. Para más información sobre la 936, ver: <https://enciclopediapr.org/encyclopedia/seccion-936-del-codigo-de-rentas-internas/>.

²⁸ Cintrón y Minet (2017). Disponible en: <http://periodismoinvestigativo.com/2017/06/la-expansion-silenciosa-de-las-juntas-de-control-fiscal-en-ee-uu/>.

de programas académicos, reducción de servicios de salud, educación, vivienda y, en especial, expulsión de población –obligada a emigrar–.

Con la Ley PROMESA, el Congreso de EEUU. aprobó legislación para regir a los territorios/colonias como una nueva forma de relaciones intergubernamentales donde se crean juntas de neo-dictaduras-corporativas²⁹ no electas por el pueblo, que asumen las competencias fiscales, determina los destinos de los pueblos, violentan derechos humanos y civiles bajo la

²⁹ En Quiñones (2018), le llamo neo-dictadura-corporativa a la Junta de Control/Supervisión Fiscal (JCF) que establece la Ley PROMESA, la cual se compone de empleados o asesores de corporaciones o bancos que son recomendados por el poder hegemónico político de EEUU como “expertos” para resolver los problemas financieros y fiscales; algunos, causantes del problema fiscal, nombrados por el presidente y por el Congreso. ¿Por qué neo-dictaduras-corporativas? Porque delegan las competencias de los gobiernos electos a empresarios/banqueros/corporaciones que dirigen estas juntas para determinar los destinos de esas ciudades, y ahora para los territorios-colonias, donde el Congreso no asume responsabilidad política o económica, no supervisa el uso de fondos, no le importan las personas ni sus derechos humanos y civiles. Se mercadean como los que pueden resolver el problema fiscal, no son parte de un programa de gobierno, pero dominan y toman control de las decisiones fiscales. La ley les delega las competencias fiscales para que, con acuerdo mutuo, negocien (por eso se definen como RIC), pero al final toman la decisión. Crean un supra gobierno desde donde diseñan las leyes y las acciones a realizar; tienen oficinas pagadas con los fondos públicos (en este caso sí hay dinero para eso, son fondos del erario puertorriqueño), contratan sus expertos externos, que recomiendan diversas políticas neoliberales, como si fueran estudios especializados, pero carecen de validez científica. Dicen que elaboran un plan, pero adolece de ser un plan con herramientas de planificación y estudios científicos que avalen las decisiones; si no, es un documento con recomendaciones (todas ellas, de carácter neoliberal), sin ningún análisis de la realidad, los efectos y las consecuencias. Procuran no eliminar la “democracia” pero se imponen y mandan sobre la misma, utilizan los medios de comunicación para enviar sus mensajes y polarizar a la sociedad; buscan aliados en los empresarios y políticos coloniales que los apoyen y ayuden a desmovilizar a la oposición, e identifican enemigos en los que se oponen, justificando el uso de la violencia por la policía contra los opositores; justifican la persecución y las acciones contra los derechos humanos y civiles. Esta junta se apropia del poder, del dinero, de los derechos; vende activos del pueblo sin informar, coloca sus expertos en diferentes puestos públicos para justificar sus acciones (pagando sueldos millonarios), y poco a poco desmonta el gobierno; debilita el poder de la sociedad civil y establece el poder corporativo como lo legítimo. Además, misma carece de mecanismos de fiscalización en el uso de los fondos asignados (monitoreo), y sus proyecciones económicas y recomendaciones carecen de datos y estudios científicos. Por otro lado, la jueza federal de Nueva York (Taylor Swain), que atiende el caso de quiebra, señaló que la Junta de Control Fiscal estaba gastando demasiado dinero del pueblo y no tenían justificación ni documentos que apoyaran en qué se habían gastado. Es una forma más estructurada de aplicar la corrupción, esta vez desde esferas corporativas que desvían el uso de los fondos públicos para actividades que definimos como gasto político (sin objetivos sociales medibles) y que atentan contra la inversión social (educación, sanidad, vivienda y bienestar social). Parte de los miembros de la jcf fueron responsables de la deuda pública ilegal como administradores coloniales. Son parte del problema, y ahora están del lado de las corporaciones buscando que paguen; la ley permite que puedan aceptar dinero de entes privados para lograr los objetivos: claramente la corrupción está legalizada.

excusa de la “crisis fiscal”, con el único fin de crear las condiciones para ayudar a manejar las finanzas, la deuda pública y supervisar su restructuración, para llevar nuevamente a la isla a los mercados, en especial al mercado de bonos municipales. Esta nueva versión de los RIG se aleja de los procesos de planificación y administración pública, se concentra solamente en los asuntos fiscales-contables (ingresos y gastos sin objetivos sociales); es atravesada por las políticas neoliberales, donde aplican las reglas y moldean la economía y sociedad, en su fase corporativa. Alegando la “crisis fiscal” en Puerto Rico y la posibilidad de que no pudiera pagar sus deudas, el Congreso de EEUU disolvió la RIG aplicada en el ELA³⁰ e impuso una nueva RIG con criterios neoliberales por medio de la Ley PROMESA, donde, además de desentenderse de los problemas financieros de Puerto Rico, impuso una junta de control fiscal federal que toma el control de las competencias fiscales en las finanzas del Gobierno de Puerto Rico.³¹ Esta Ley PROMESA trastoca lo que es el gobierno propio, e incide en las facultades de las tres ramas de gobierno, transfiriendo las competencias del Gobierno colonial electo y utilizando fines propagandísticos y de seguridad, y asegurando el régimen colonial. Toda la autoridad de

³⁰ Como ELA, Puerto Rico pasó a tener autoridad sobre sus finanzas, supeditada a las leyes estadounidenses y sin control sobre sus relaciones exteriores; era un rig tipo ii pero limitado donde, más que negociar, se pactaba. Los puertorriqueños se convirtieron en ciudadanos estadounidenses, aunque no pueden votar en las elecciones presidenciales mientras vivan en la isla, y no pagan impuestos federales. La descolonización iniciada en los años cuarenta fue básicamente un paso al neocolonialismo, una mutación de las antiguas colonias para el control político y, en especial, económico; una puesta al día de los mecanismos de su explotación y dominación tanto por las antiguas metrópolis coloniales como por los otros capitalistas del centro. Había que adaptarse a las nuevas relaciones de fuerzas en la escena internacional (nueva jerarquía económico-militar, “guerra fría”), en las metrópolis y en los territorios coloniales. En abril de 2018 se aprobó el Plan de Ajuste Fiscal (instrumento político), con vigencia de cinco años (2018-2023), pero las medidas de ajuste estructural se mantienen vigentes por unos treinta años, para lograr estabilidad fiscal y el crecimiento económico que se proyecta, limitando las opciones de política pública o de resolver el estatus colonial.

³¹ Cuando el Tribunal Superior dictaminó, en 2016, que somos colonia y se creó la Ley PROMESA, se condicionaron y se establecieron nuevos patrones de RIG, además de que se indujo al país a mantenerse bajo el régimen colonial por espacio de cuatro décadas. El hecho de que en el 1950 el Congreso le haya conferido al pueblo de Puerto Rico la facultad de organizar un gobierno propio con una rama judicial, ejecutiva y legislativa, y adoptar una constitución, no significó que Puerto Rico adquiriera una soberanía separada, lo que implica que el Gobierno federal no abandonó su autoridad sobre Puerto Rico, pues todavía retiene la facultad para darle más autonomía o quitársela cuando así desee hacerlo, así que la RIG establecida con el ELA desaparece y se devuelve a Puerto Rico, su estado colonial de 1901, cuando EEUU envió a militares y empresarios a administrar la colonia bajo criterios meramente económicos (corporativos), pero disfrazados de una nueva forma de relaciones intergubernamentales, políticas y corporativas.

administrar la colonia se concentra en los siete miembros de la Junta de Control Fiscal (JCF), imponiendo un supra gobierno que defiende los intereses económicos de los bonistas/inversores, y no al pueblo. El título II le confiere a la JCF la “última palabra” en la aprobación del Plan Fiscal³² y de los presupuestos de Puerto Rico, con el fin de lograr presupuestos balanceados y de que mejore la situación fiscal que devuelva la Isla al mercado financiero. En la ley se creó el título III para otorgarles a las empresas de utilidad pública y a otras instituciones el derecho de declararse en bancarrota y reestructurar su deuda. Para evitar que los acreedores recurran a los tribunales, se designa a la jueza Laura Taylor Swain, de Nueva York,

³² Son planes contrarios a lo que deben ser, elaboran un llamado plan para darle formalidad, pero adolece de ser un plan con herramientas de planificación y estudios científicos que avalen las decisiones, con objetivos sociales claros y medibles, con estrategias que midan los beneficios a la sociedad y con personas responsables que lo puedan establecer y que evalúen sus resultados. Es un documento con fines empresariales y con recomendaciones (todas ellas, de carácter neoliberal) sin ningún análisis de la realidad, efectos y consecuencias. Parten de premisas equivocadas, adjudicándole las causas del problema sólo a la administración colonial, sin asumir que EEUU es parte al definir las rig económicas y políticas que aplica, pues, para justificar las políticas neoliberales, responsabiliza a los marcos legales laborales y corporativos como la causa de la reducción en rentabilidad y de desviación del capital, así como de la falta de inversiones y de no generar empleos. No reconoce que el régimen colonial sufre de crisis de acumulación de capital y de rentabilidad debido a que fue desviado a capital financiero, ni que todavía la colonia es productiva al capital y está en niveles altos en comparación con el empleo (Alameda y González, 2016). Señala que la baja participación laboral se debe a las leyes laborales, sin estudiar a profundidad el problema del empleo-desempleo como uno estructural debido a la sustitución del ser humano por maquinas que han aumentado la productividad. Se empeña en bajar los salarios aun cuando en la isla la productividad, en relación con el salario, ha aumentado en los últimos años debido a los cambios tecnológicos; y comienza a adoptar todas las políticas de ajuste estructural neoliberales, la reforma laboral (que ha empeorado la generación de empleo y ha aumentado el desempleo), la reforma contributiva y la reestructuración del sistema de permisos ambientales y corporativos. Recomienda la expulsión de población vía la emigración, y fomenta la informalización de la economía y su dependencia, como sucedió en la década de 1940; recomienda un 12% de emigración en cinco años. Los huracanes Irma y María ayudaron a justificar el desmantelamiento del gobierno, las reformas estructurales y la reestructuración para la llegada del capital no productivo, pues venden los activos privados a inversores que sólo deben comprar activos de bienes raíces; son sectores que buscan rentas (locales y foráneos, y que le ofrecen exención contributiva), acumulando riquezas en unos pocos y generando falta de interconexión entre los sectores económicos (leyes 20 y 22; Quiñones, 2017), además de controlar los recursos (en especial, de agua) del país. Es importante señalar que la jcf le exige al gobierno, en materia fiscal, someter mensualmente el balance de efectivo, gastos y recaudos; deberá presentar sus planes fiscales para la aprobación de la jcf, y ésta le informará la porción de los recaudos con la que dispondrá para el presupuesto; podrá aprobar recortes, congelar gastos y prohibir transacciones de más de 100,000 dólares, modificar los impuestos vigentes, transferir servicios del gobierno a terceros, modificar la estructura de gobierno y decidir los proyectos estratégicos para la Isla en función a los dictámenes que ellos decidan.

para atender estos procesos judiciales de quiebra que el Gobierno estableció para darle una reestructuración a la deuda pública.

Las relaciones intergubernamentales (en la colonia) quedan subordinada a una RIG (tipo III) jerarquizada y sin posibilidad de actuación del pueblo como ciudadanos con derechos. En la relación territorial entre Puerto Rico y EEUU, el primero queda definido como territorio colonial, donde el nuevo colonialismo económico-corporativo se impone con un nuevo RIG jerarquizado en fase corporativa y sin herramientas de planificación y administración pública. Hay que seguir ampliando los estudios de esta nueva RIG para saber si aplicarán más allá de los territorios en su nueva fase corporativa de privatización, con gobierno corporativo administrado por las corporaciones, con ayuda para proyectos estratégicos de las corporaciones (definidas por las JCF), donde las transferencias adquiridas de las personas pueden ser retenidas para pagar las deudas o los proyectos estratégicos, al igual que los fondos federales, donde se controla la economía y se desprotege a las poblaciones, en especial a las vulnerables y excluidas. Esto acrecienta la pobreza y la desigualdad social, y fomenta la explotación del ser humano sin derechos a recibir servicios.

El nuevo RIG (estilo III, Jerárquico) establecido por la Ley PROMESA establece que la JCF tendrá “amplios poderes”, aunque se limitará a la reestructuración de las finanzas, dominando sobre el Gobierno de Puerto Rico, que se somete a lo que la JCF dictamine. Dos años llevamos bajo esta ley, los llamados planes (que no son planes, son documentos sin validez científica) se adaptan a lo que la JCF establece, a esto se agregan las leyes que se aprueban, adaptadas a las exigencias neoliberales (dictadas por la JCF y sus asesores) de reducción de derechos adquiridos a los trabajadores, de reducir la nómina gubernamental, de privatización y venta de activos públicos, y de ajustes y desvío de fondos para donde la JCF establezca. No se ha definido lo que son servicios esenciales para poder disponer del presupuesto, aun cuando la ley señala que se deben definir .

Las políticas neoliberales aplicadas por la JCF y sus asesores se enfocan en:

Disciplina fiscal. Enfocada en reducir el déficit y la deuda pública con políticas de ajustes fiscales y achicar el gobierno. Reestructuración de la deuda pública.

Reordenar las prioridades del gasto público. Enfocada en recortes en educación, universidad, salubridad, vivienda y servicios sociales; pero se asignan pre-

supuestos millonarios para los gastos de la JCF y para el pago de los asesores externos.

Reforma tributaria. Donde los que tengan más paguen menos; se imponen más impuestos regresivos.

Reestructuración de las pensiones. Aumentar la precariedad.

Liberalización del comercio. Flexibilización de leyes laborales (desregularización en materia laboral con reforma laboral), leyes y normas de protección ambiental, y otras leyes que, en su entender, afectan la inversión externa.

Privatización de empresas públicas y venta de activos.

La decisión del Gobierno, de presentar la quiebra bajo el título III de PROMESA, convierte a Puerto Rico en el primer Gobierno en EEUU (territorio colonial) en acogerse a esa protección legal para defenderse de los acreedores.³³ A pesar de que la petición de título III abre un proceso de reestructuración supervisado por un juez que tendrá un impacto sobre la economía, en ninguna de las determinaciones le reconoce poderes al pueblo de Puerto Rico; es legislar para beneficio de los próximos acreedores y las corporaciones. Son decisiones corporativas, no políticas. La jueza de quiebras y la JCF reestructurarán la deuda pública, y definen las finanzas del gobierno; se implementará un profundo ajuste fiscal, reduciendo los servicios gubernamentales, definiendo los impuestos, reduciendo los empleos públicos y privados (por efectos multiplicadores), reduciendo y estancando los salarios y derechos de los trabajadores, afectando la capa-

³³ El Congreso no asume responsabilidad en el problema económico de Puerto Rico pero, para evitar que le apliquen responsabilidad, por ser responsable de la colonia, además de crear la Ley PROMESA, pide estudios a la GAO para que recomiende posibles acciones. Las tres recomendaciones de política pública que el GAO le hace al Congreso son: (1) Modificar la condición de exención contributiva de la deuda de Puerto Rico, para que se paguen impuestos estatales y locales, aunque reducir la demanda por esa deuda pueda dificultar que Puerto Rico tome prestado. (2) Aplicar a Puerto Rico leyes federales de protección de inversionistas, de forma que las firmas de inversión tengan que divulgar riesgos asociados a la deuda de Puerto Rico. (3) Modificar la autoridad de la Securities and Exchange Commission's sobre los requisitos de divulgación de la deuda municipal, de manera que mejore la realización de estados financieros auditados que, en el caso de la isla, están atrasados tres años. Esto puede afectar la ventaja que tenía la isla en el mercado de bonos municipales, marcando un precedente en la historia del mercado municipal de bonos, en el cual estados, ciudades y utilidades públicas levantan capital: el reto que enfrentarán las RIC. En ninguna parte el Tesoro de EEUU asume que puede comprar la deuda pública puertorriqueña en el mercado municipal de bonos, bajar la carga onerosa de los intereses que se pagan y reestructurar la forma en que se puede pagar y deja sus funciones a una JCF corporativa que resuelva el problema a los tenedores y acreedores de la deuda pública, desprotegiendo a la colonia.

cidad de crecimiento de la economía con un plan de cinco años, aplicable por treinta años.

La JCF, antes de que la jueza de quiebra decida sobre la deuda y las finanzas, por medio del plan fiscal, quiere asegurar disposiciones como continuar con la reforma laboral y la reestructural de las pensiones. Con la reforma laboral, los trabajadores vieron reducidas las leyes que los protegían, sus salarios y los pocos beneficios que les quedaban, lo que afectó su calidad de vida. Los pensionados verán reducidas sus pensiones al menos 10%, aumentando su nivel de pobreza. Ambas reformas podrían reducir el poder adquisitivo, con un efecto multiplicador en diversas industrias de consumo y servicios. Esto, sin considerar que los pensionados son parte del caso, al participar como parte afectada. Recomienda la reducción de los municipios (que son 76) en Puerto Rico, alegando que hay 40 municipios³⁴ al borde la insolvencia. Con la eliminación del subsidio de 350 millones de dólares, va a obligar a que muchos municipios tengan que consolidarse para poder subsistir, centralizando funciones del gobierno, sin entender que son los municipios los que ofrecen la primera ayuda al ciudadano, algo que quedó demostrado luego de los huracanes Irma y María, en 2017. En adición, se planea desmontar la educación pública gratuita y la educación pública universitaria. Los recortes van desde los fondos asignados a la universidad de Puerto Rico hasta los de las escuelas públicas (cerradas), eliminando los servicios esenciales que ofrece el Gobierno y causando el dilema humanitario de elegir entre dar servicios públicos, pagar pensiones y pagar la deuda pública. Sin embargo, no contempla eliminar la corrupción y desvío de fondos públicos.

³⁴ Suárez Torres (3 de mayo de 2017). "Bajo amenaza de desaparecer 40 municipios". Disponible en: <http://cb.pr/40-municipios-bajo-amenaza-de-desaparecer/>. Bajo los esquemas de emitir deuda pública, le permitieron el acceso, repitiendo los mismos errores que el Gobierno central del ELA. Cuando el Gobierno no quiere definir lo que son servicios esenciales, que la Ley PROMESA dice que se deben proteger al igual que las pensiones, asume que *lo que no se define no existe* y que no se puede establecer objetivos sociales para alcanzarlos; lo que permite es el desvío de los fondos públicos para otros fines que no son sociales, como los gastos extraordinarios que la JCF tiene o los de la misma administración pública. Para nosotros, esos son gastos políticos que compiten con la inversión social. El poder de controlar las finanzas públicas por parte de la JCF la lleva a querer definir cómo se usarán los fondos de reestructuración de la isla después del daño de los huracanes. En la forma en que especulan administrarlos y definir la agenda de su uso, no se contemplan las ayudas para los municipios que en mayo de 2018 todavía seguían sin servicios de energía eléctrica y con las viviendas y negocios destruidos.

Esto lleva a preguntarse si existe una “crisis fiscal” o si es una creación mediática para expoliar al pueblo. Por un lado, vemos cómo se eliminan servicios esenciales por falta de liquidez o dinero en las arcas públicas, y vemos cómo la JCF se aumenta la partida de gastos y hace contratos millonarios a personas externas a Puerto Rico –llamadas expertas–, de lo cual nunca vemos informes o cómo se hace uso del dinero; además, paga costoso bufés de abogados, para llevar los casos la corte de quiebra. Se contratan gerentes-administradores estadounidenses con sueldos millonarios, para controlar las agencias, las pocas que quedan, llevando la federalización al extremo de asimilación colonial. Estos gerentes-administradores, como no conocen Puerto Rico, vienen con la encomienda de liquidar activos públicos sin ningún compromiso social y con una bonificación también millonaria. Cada día aumentan las diversas formas de corrupción, no existe mecanismo para fiscalizar los gastos de la JCF, no hay monitoreo, no hay transparencia, y los políticos siguen cobrando y otorgando contratos millonarios a personas sin ningún tipo de conocimiento ni experiencia, sólo por clientelismo electoral y alianzas corporativas-políticas,³⁵ que es un tipo de corrupción gubernamental. De igual forma, se observa cómo se despilfarra el dinero público y aumenta la corrupción en la JCF y en los procesos administrativos, con diversos casos, en especial luego de los huracanes Irma y María, en el 2017; esto lleva a cuestionar si llamada “crisis” sólo es para los empleados públicos y para el pueblo. Somos un pueblo que paga a los verdugos del pueblo; para ellos hay dinero; para el pueblo, la “crisis”.

Los efectos anteriores, de forma combinada, van a impactar en la economía alargando la contracción económica y fomentando que más personas se marchen de la isla para buscar mejores condiciones de vida,

³⁵ Se ha establecido un gobierno de kakistrocracia, definida por el filósofo político Michelangelo Bovero, que utilizó el término para describir el régimen político italiano: *kakistrocracia* o el gobierno de los peores. Por otro lado, una *plutocracia* es una forma de oligarquía en la que una sociedad está gobernada o controlada por la minoría formada por los miembros más ricos; en este caso, en especial de EEUU. Así, tenemos un país gobernado por un sistema plutocrático-demagógico-autoritario-corporativo (JCF) apoyado por unos políticos y su equipo de kakistrocracia; un sistema basado principalmente en la *idiotización* mediática de grandes masas electorales y por el control social. Estos términos hay que utilizarlos para entender cómo se debilita la democracia y se aleja de darle poder al pueblo, alejando la gobernanza y la transparencia como elementos importantes y permitiendo el secuestro del Estado por unos grupos de poder económico que utilizan a sus “tontos útiles” para dirigir las acciones públicas.

en especial cuando el Gobierno se dedica a perseguir y criminalizar a la juventud. La emigración forzosa siempre ha sido una política pública (oculta) que se utiliza para reducir la población y, dado que tenemos entrada libre a EEUU, se favorece como opción. Tal parece que existe una agenda para sacar población de Puerto Rico, de manera que se pueda sustituir estadounidenses.

Los resultados macroeconómicos para Puerto Rico en dos años, incluyendo la situación que han causado los huracanes y la corrupción en el desvío de los fondos públicos, implican menos empleos –los que hay son precarios (afectando más a los jóvenes que deciden migrar)–, menos inversión en la producción, informalización de la economía, pocos empresarios puertorriqueños –la mayoría, dependiente del capital externo–, aumento de la emigración, menos escuelas, menos servicios, y los daños continúan, con una economía que no crece, con ancianos –una población que crece– insolventes y con pensiones menguadas; el costo de vida aumenta, y la deuda pública sigue creciendo, aunque las empresas estadounidenses siguen sacando ganancias que envía a EEUU.

CONCLUSIONES

A través de la historia, las RIG han venido evolucionando, y podemos trazar evoluciones históricas hasta el presente en su fase corporativa. Estas nuevas RIG desmontan el gobierno desviando los fondos públicos para acciones que no favorecen a la sociedad, y el gobierno que queda es uno aliado de las corporaciones, pero alejado del pueblo. Para ganar las elecciones, las corporaciones ayudan a los políticos a convencer a las masas idiotizadas por los medios y dominadas por la violencia institucional.

Las RIG, como relaciones entre el gobierno central y los gobiernos territoriales-coloniales, han sido transformadas por la Ley PROMESA, que establece una nueva versión de las RIG en la fase corporativa, atravesada por las políticas neoliberales. La Ley PROMESA refleja el cambio en el tipo de RIG que aplica a Puerto Rico, definiéndola como una colonia de EEUU donde los mandatos de la metrópolis en materia fiscal son del tipo III-Jerárquicas en fase corporativa-colonial. La responsabilidad social y económica de EEUU debe ser reconocer la realidad de explotación a la que somete a Puerto Rico y su gente, hacerse responsable de su pasado imperialista y de su presente neocolonial, y asumir la responsabilidad ante la situación

económica-social-ambiental de Puerto Rico, permitiendo un proceso de soberanía para que seamos nosotros los que reconstruyamos nuestra isla y podamos ir camino a tener procesos de liberación. La Ley PROMESA ha impuesto un supra gobierno imperial por medio de la JCF, una junta neodictatorial-corporativa para que puedan recuperar sus inversiones en la isla y aplicar las políticas neoliberales, además de controlar sus recursos por treinta años. La administración colonial actual acepta esa imposición porque no le limita sus derechos y le permite seguir con la alta corrupción en el uso de fondos públicos. Hay que entender que los políticos también son parte de esa estrategia corporativa, que son los que los llevan al poder y, luego que salen, se ubican en puestos en las mismas corporaciones que nos oprimen; es decir, se establece un gobierno público corporativo que se aleja del interés público y del bienestar de la sociedad.

Necesitamos reflexionar lo que ha sucedido con la imposición de la Ley PROMESA sobre los cambios en los mercados de bonos municipales estadounidenses, los cambios en las reglas de juego que puede replicar a otras jurisdicciones por medio de las RIG en fase corporativa, en especial en lo que se refiere a la administración pública. Esta ley establece otro capítulo en el estudio de las RIG, en especial para los territorios coloniales, que debemos incorporar en el estudio de las RIG, para retomarlas y cuestionar su incautación por parte de las agendas neoliberales y las juntas corporativas, con el fin de devolverles su carácter de herramienta de planificación de la administración pública, en especial del presupuesto fiscal, y retomar el interés público y el bienestar de la sociedad, para definir las reformas que debemos proponer como un nuevo modelo de mayor eficacia y desarrollo. Es peligroso lo que la agenda neoliberal hace de los conceptos cuando los secuestra, los tergiversa y los aleja de los estudios científicos, imponiendo agendas que no tienen validez científica como verdades dogmáticas. Así que parte de la agenda que hay que trabajar es redefinir el gasto social como inversión social, definir instrumentos para medir su efectividad, elaborar indicadores de desempeño que midan el logro de estos objetivos sociales y mostrar la importancia para el desarrollo (Quiñones, 2015, 2016) y en el buen uso de fondos públicos. Es necesario articular políticas públicas como instrumentos de desarrollo con acciones transparentes, eficientes y con objetivos medibles en todas las ejecuciones gubernamentales, enmarcadas en la planificación. El presupuesto debe ser el instrumento de planificación, la herramienta donde estén atados los objetivos medibles que generen las riquezas, mejoren la

protección de servicios esenciales, planifiquen apropiadamente y asignen los recursos fiscales. Debemos aspirar a que se elimine el gasto público que es **gasto político** que no responde a los objetivos sociales, ese gasto que no genera bienestar social y al que las juntas corporativas le dan prioridad. Como pueblo, debemos trabajar para tener un sistema planificado que fomente la economía nacional y el desarrollo, y que establezca los planes de inversión pública. Se trata de utilizar el presupuesto público como instrumento de desarrollo que contribuya a evaluar la eficiencia del gobierno y las reformas contributivas, para que genere empleos, inversión, innovación, investigación y desarrollo, para que cree capital nacional para la inversión, combata la corrupción pública y privada, y aumente los recaudos, mejorando la calidad y condiciones de vida. Debe ser un mandato el compromiso con la sostenibilidad fiscal, obligar a establecer instrumentos de planificación, con un proceso de evaluación de impactos y rendición de cuentas, de manera que se comprenda la función de la administración pública y su importancia para la economía y la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosto Alicea, J. (2011). *Crisis al borde de la quiebra*. Panamá: Formas e Impresos.
- Alameda Lozada, J. I. y González Martínez, A. (2016). *Cambio tecnológico, productividad y crecimiento económico en Puerto Rico*. Recuperado de <http://economia.uprrp.edu/ensayo%20106.pdf>.
- CADTM (s/f). *Deuda odiosa*. Recuperado de: <http://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-segun-Alexander>.
- Cintrón, Joel y Minet, Carla (1 de junio de 2017). "La expansión silenciosa de las Juntas de Congreso de EEUU (30 de junio de 2016). "Ley promesa", *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* § 201, 48 U.S.C. § 2101 (2016). Disponible en: <http://www2.pr.gov/agencias/cdc/SiteAssets/Pages/default/Resumen%20de%20la%20ley%20PROMESA.pdf>. Todo sobre promesa en: <https://aldia.microjuris.com/promesa/> y <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/5278/text>.
- Control Fiscal en EEUU". *Centro de Periodismo Investigativo*. Recuperado de: <http://periodismoinvestigativo.com/2017/06/la-expansion-silenciosa-de-las-juntas-de-control-fiscal-en-ee-uu/>.
- Dietz, J. (1997). *Historia económica de Puerto Rico*. Puerto Rico: Huracán.
- EEUU General Accounting Office (2018). *Puerto Rico: Factors Contributing to the Debt Crisis and Potential Federal Actions to Address Them*. Recuperado de: https://naturalresources.house.gov/uploadedfiles/gao_report_-_debt_crisis_in_puerto_rico.pdf.
- ELA (s/f). Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (*Puerto Rico Federal Affairs Administration* o PRFAA). Ley núm. 77 de 19 de junio de 1979, según enmendada en Ley núm. 72 de 29 de agosto de 1990, Ley núm. 102 de 18 de diciembre de 1991, Ley núm. 45 de 12 de enero de 1999, Ley núm. 65 de 11 de abril de 2000. Recuperado de <http://www2.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/77-1979.pdf>.
- ELA (s/f). Banco Gubernamental de Fomento. Recuperado de <http://www.gdb.pr.gov/economy/puerto-rico-facts.html>.
- ELA (s/f). Oficina de Gerencia y Presupuesto. Recuperado de <http://www.ogp.pr.gov/SobreOGP/Pages/Historia.aspx>.
- ELA (s/f). Ley núm. 71 del año 2014 "Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de

- Puerto Rico". Ley núm. 71 de 28 de junio de 2014. Recuperado de <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2014/lexl2014071.htm>.
- ELA (1950). Ley pública 600 del 3 de julio de 1950 de Puerto Rico (Constitución del Estado Libre Asociado). Ley de Relaciones Federales. Recuperado de <http://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexley-publica600.htm>.
- ELA (s/f). Oficina de Fondos Federales es un programa adscrito a la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Recuperado de <http://www.ogp.pr.gov/SobreOGP/AreaTrabajo/Pages/%E2%80%8B%E2%80%8BOficina-de-Fondos-Federales.aspx>.
- ELA (1950). Puerto Rico Federal Relations Act of 1950. Pub. L. 81-600, 64 Stat. 314 (codified at 48 U.S.C. § 731). Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S.Ct. 1863, 1868 (2016). Recuperado de www.senado.pr.gov.
- Kincaid, J. (1998). *Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253078>.
- Kincaid, J. (1991). *Las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos*. Recuperado de <http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-us-Kincaid-s.htm>.
- Kobes, D. I. (Tesis-2009). *Out of control?: local democracy failure and fiscal control boards*. Tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology. Dept. of Urban Studies and Planning.
- Quiñones Domínguez, M. (2018). *Breve recuento histórico, trabajado para el grupo de propuestas ante la crisis para entender a Puerto Rico*, sin publicar.
- _____. (2017). Foro Ley 20 y 22. Implicaciones para Puerto Rico en reacción al documental "La Isla Deuda", 14 de junio. Colaboratorio en Ciudadela, Santurce, Puerto Rico.
- _____. (2016). *La deuda pública de Puerto Rico de ilegal a odiosa: Deuda, auditoria y moratoria ¿Qué significa eso?* Conferencia dictada en Universidad de Puerto Rico. Arecibo y Mayagüez (2017) y Centro Comunal de Camuy, marzo de 2016. *Hay que auditar la deuda*, marzo de 2017, periódico *Claridad*. Disponible en <http://www.claridadpuertorico.com/content.html?news=70C51BA0E16E94AB365F457C69CA4857>.
- _____. (2015-2016). *Cuestionar el desarrollo desde la solidaridad (2016) y Cuestionar el llamado "Desarrollo" para poder crecer (2015)*. Conferencias dictadas en el XIII Encuentro Internacional de Economistas de América

- Latina y el Caribe, Panamá, 25 de noviembre de 2015 y Tercer Congreso de la Sociedad Mesoamericana de Economía Ecológica (COS-MEE 2016), que se celebrará en el Recinto Universitario de Mayagüez (RUM) de la Universidad de Puerto Rico del 14 al 19 de noviembre de 2016.
- ____ (28 de marzo de 2014). "Matar el cáncer de la corrupción para tener crecimiento económico". *80Grados*. Recuperado de: <http://www.80grados.net/matar-el-cancer-de-la-corrupcion-para-tener-crecimiento-economico/>.
- ____ (26 de julio de 2013). "Presupuesto herramienta para el desarrollo". *80Grados*. Recuperado de <http://www.80grados.net/el-presupuesto-herramienta-para-el-desarrollo/>.
- Rivera Ramos, E. (22 de junio de 2016). "La colonia es más que el Estado Libre Asociado. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/lacoloniaesmasquelela-columna-2213122/>.
- Trías Monge, J. (1999). *Puerto Rico: The Trials of the Oldest Colony in the World*. Yale University Press.
- Sin autor. *Plutocracia*. Recuperado de: <https://www.caracteristicas.co/plutocracia/#ixzz5F8Nau5Z4>. Sin autor. *Kakistocracia*. Recuperado de: <http://kakistocracianacional.blogspot.com/2012/05/origen-y-causalidad.html>.
- Sin autor. *Código de Rentas Internas 936*. Recuperado de: <https://enciclopediaipr.org/encyclopedia/seccion-936-del-codigo-de-rentas-inter-nas/>.
- Suárez Torres, L. (3 de mayo de 2017). *Bajo amenaza de desaparecer 40 municipios*. Recuperado de: <http://cb.pr/40-municipios-bajo-amenaza-de-desaparecer/>.
- Wright, D. S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants' Perspectives in Local, State, and National Governments*. Duxbury Press, North Scituate.
- Wright, D. S. (1974). *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*.

ANÁLISIS COMPARADO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO, BRASIL Y CHILE. RETOS Y PERSPECTIVAS

Bernabé Lugo Neria

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la participación ciudadana ha tomado vital importancia dentro del ámbito académico. Se puede definir, de forma muy general, como el involucramiento de los gobernados en la acción pública, en aras de mejorar las condiciones de bienestar social. Esta cooperación asume grados que van desde la simple consulta, pasando por la toma de decisiones hasta llegar a niveles de evaluación donde muchos académicos consideran que está la verdadera forma de participación ciudadana. Los mecanismos más comunes van desde lo más sencillo o de consulta, que pueden ser los simples buzones de quejas y sugerencias, hasta mecanismos más innovadores, como los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos (PP) permiten el involucramiento ciudadano en la decisión pública financiera, es decir, el gobierno cede a los ciudadanos la potestad de decidir una parte del gasto público, que, en los casos más exitosos, como el de Porto Alegre (Brasil), apenas alcanza 20% del presupuesto total. Los PP reemplazan el estilo tradicional autoritario, de arriba hacia abajo, en el que los gobiernos distribuyen los recursos públicos a su discreción por otro que va en sentido contrario, de abajo hacia arriba, de barrio o colonia hacia el gobierno. Al mismo tiempo, proponen la introducción complementaria, en el proceso de decisión pública financiera, de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Con esos elementos se asegura una distribución pública y transparente de los ingresos y egresos públicos. Dicho de otra manera, se trata de que los ciudadanos decidan, en conjunto, el rumbo de una porción importante

de las finanzas públicas, para dar solución a sus problemas y necesidades sociales, donde la administración pública es un instrumento de operación de esa decisión.

La apuesta por los PP puede ser vista como una alternativa para incrementar el poder de la ciudadanía sobre sus representantes. Sirven tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema como de escaparate de la gestión local. Del mismo modo, a través de la implementación de los PP se extiende la elaboración del programa de gobierno más allá del programa electoral, posibilitando la inclusión de nuevas demandas ciudadanas.

Conviene subrayar que los PP llegan como una propuesta para enfrentar la desconfianza hacia el gobierno, que en los últimos años ha ido en aumento; no sólo de los gobiernos centrales, sino también locales. Sumado a eso, estos instrumentos democráticos pueden mejorar el trabajo gubernamental que en la actualidad se asocia con patologías tales como la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción.

Habría que decir también que los PP son instrumento que intentan disminuir la brecha existente entre el trabajo gubernamental y las necesidades sociales, es decir, buscan que la acción pública, que en última instancia se expresa en el presupuesto público, sea lo más equivalente a las decisiones ciudadanas, de tal forma que el gasto público vaya encaminado a resolver las prioridades sociales.

A nivel América, el uso de los PP ha ido en aumento. Esto se explica, en parte, porque fue en Brasil donde surgieron estos instrumentos de gestión pública.¹ Su uso ha sido recurrente. Claro está que se han hecho adaptaciones a la idea original brasileña, en función del contexto y de los marcos normativos e institucionales de cada país.

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis comparado entre las experiencias de PP llevadas a cabo en tres países: México, Chile y Brasil. Este ejercicio, la comparación, nos permite analizar sistemáticamente tres casos importantes en América Latina. De una u otra forma, se busca, a partir de la comparación, poner de manifiesto las diferencias o contrastes que ayuden a explicar los resultados redistributivos del PP.

¹ Siguiendo a Auxiliadora (2011), en Brasil, de 1989 a 1993, trece ciudades implementaron estrategias tipo PP; en 1997, sumaban veinte más. Después, y hasta 2005, se expandieron hasta sumar 170 experiencias. Un papel fundamental para continuar en la expansión futura fue la Red Brasileña del Presupuesto, creada en 2007. Actualmente, se tienen registro de 203 ciudades que han utilizado el PP.

Para el caso mexicano, se toma como objeto de análisis el PP que en la Ciudad de México se ha implementado a partir de 2011, que formal e institucionalmente surge a partir de la reforma, en 2010, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Aunque antes ya hubo experiencias de ese tipo –delegación Tlalpan, Cuauhtémoc, etc.–, no han tenido la continuidad necesaria para hacer ajustes y convertirlo en un mejor instrumento; han durado no más allá del periodo de gestión del líder que promueve estos instrumentos democráticos. Metodológicamente, se ocupó la técnica de investigación documental para la obtención de información del caso mexicano; sobretodo, se consultaron las fuentes oficiales, en este caso el IEDF (2017), para obtener los datos relacionados con la implementación de los PP. En el caso de Chile y Brasil, se usaron como referentes los trabajos académicos relacionados con la operación, implementación y resultados que ha tenido el PP en esos casos.

Las partes que componen el capítulo son las que a continuación se enumeran. Primero, se expone brevemente el caso brasileño, haciendo especial atención en el caso de Porto Alegre; posteriormente, se describe el caso chileno, para finalizar con el mexicano. Después, se hace un análisis comparado. ¿Qué se compara? Distintas dimensiones que, de una u otra forma, la literatura ha definido como determinantes del éxito de estos instrumentos ciudadanos.² Al final, se presentan las conclusiones.

BRASIL

El origen de los PP lo podemos ubicar en Porto Alegre,³ capital del estado de Río Grande del Sur (Brasil), a finales de los años ochenta. Iniciaron con dos características torales: En el momento de su implementación, la ciudad

² Los PP pretenden dos resultados: uno de carácter político y el otro material. En cuanto al primer punto, se busca la ampliación de la soberanía popular a partir de las nuevas instancias de participación deliberativa o consultiva, que se articulan con la democracia representativa. Respecto al segundo, es deseable la distribución de recursos procurando la democratización del proceso y buscando un reequilibrio social que beneficie a los más rezagados (Vitale, 2005).

³ Cuenta con 497 km² de superficie y llega al millón y medio de habitantes (1,440,939). Ha sido gobernada de 1989 a 2004 por el Partido Democrático Trabalhista. Es una ciudad portuaria industrial; naturalmente, su actividad se ubica en el sector terciario. Su Índice de Desarrollo Humano en el año 2011 es Alto (0.865); tuvo un Gini de 0.44 en 2003. La pobreza en 2012 alcanzó al 11.3 de su población. En cuanto a educación, sólo 2.8% de sus habitantes son analfabetas.

estaba pasando por una crisis financiera, producto del modelo liberal; los recursos presupuestales eran muy limitados y escasos, por lo que destinar su uso en actividades que tuvieran impacto en la vida de los ciudadanos era una tarea vital. ¿Quiénes conocían esas necesidades? Definitivamente, los ciudadanos y la sociedad organizada. Era necesario involucrar su voz en la planeación de esos dineros, insuficientes a las demandas ciudadanas.

A nuestro criterio, es una experiencia que resultó muy positiva por dos razones: Se logró una redistribución del gasto, de tal forma que los recursos se destinaron a las zonas más marginadas; además de eso, la planeación y definición de las acciones se hizo a partir de un ejercicio de deliberación en el que el papel del gobierno era coordinar y facilitar información técnica, mientras que la de los representantes ciudadanos se concentraba en discutir, argumentar y decidir. Desde 1989 y hasta 2004, Porto Alegre ha sido gobernado por el Partido dos Trabalhadores (PT), asociado a la izquierda-centro. Cabe destacar que a pesar de que el PT, después de dieciséis años en el poder, fue alternado por otro partido, el PP sigue conservándose. En el tiempo que gobernó ese partido, los partidos de oposición tuvieron una débil institucionalización. Además, es importante aclarar que antes de iniciar el PP en Porto Alegre, hubo una reforma constitucional en 1988, que otorgó autonomía jurídica a los gobiernos locales (Goldfrank, 2006). En ese contexto, inicia la iniciativa de dar voz y obras de infraestructura e impacto a las clases más marginadas. Una experiencia que, en palabras de Blanco (2002, p. 24), es compleja, con muchas reuniones, con un alto grado de auto organización ciudadana y con debates más comprehensivos del presupuesto municipal.

En los inicios del PP en Porto Alegre, la autoridad pública dividió la ciudad en 16 zonas en las cuales se implementaría el PP. En 1992, estas zonas se institucionalizan, tomando el nombre de Centros Administrativos Regionales (CAR), cuyo objetivo es la organización del PP en cada zona.⁴ El Cuadro 1 muestra, en la primera columna, las dieciséis regiones en las que se fraccionó la ciudad; posteriormente, la cantidad de obras que se ejecutaron a partir de la política de PP, así como la población, el porcentaje de pobreza y el de alfabetismo de cada región. Los datos son de 2010, excepto la penúltima variable.

⁴ Los actores que participan en el proceso participativo de Porto Alegre, así como sus roles y comportamientos, son descritos etnográficamente por Cuenca (2008).

Cuadro1
Cantidad de obras ejecutadas con el PP en Porto Alegre durante 2010

Regiones del PP	Cantidad de obras ejecutadas PP	Población	Pobreza (%) (2001)	Analfabetismo (%)
Leste	359	114309	14.04	2.62
Eixo	345	100418	11.79	1.92
Norte	336	91366	13.63	3.43
Centro	323	276963	1.87	0.51
Glória	319	42286	15.3	3.29
Centro-Sur	300	109742	8.42	2.8
Partenon	275	118923	13.39	2.9
Cruzeiro	274	65408	18.59	4.13
Lomba	272	62315	21.62	4.03
Humaitá Navegantes	268	43689	17.92	2.56
Sul	260	83312	8.2	1.99
Nordeste	223	37234	30.64	5.8
Restringa	220	60729	21.9	4.03
Cristal	182	27661	9.49	2.28
Extremo Sur	175	34873	15.85	3.29
Noroeste	157	13081	3.79	0.86

Fuente: Elaboración propia a partir de Vanina (2016).

De acuerdo con Vanina (2016), los criterios por los cuales se asignan las obras en el PP de Porto Alegre son: la carencia de servicios e infraestructura de cada región, la población total en cada una y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores. Esto se traduce en resultados redistributivos, es decir, los recursos se enfocan en las zonas con mayor rezago dentro de la ciudad.⁵ Así mismo, refiere que hay un alto porcentaje de eficiencia en la ejecución de obras del PP,⁶ que ronda el 86%.

⁵ La etapa más importante dentro del PP es la decisión. En Porto Alegre ocurre en las asambleas del Consejo del Presupuesto Participativo (COP), lugar de deliberación principal dentro de los presupuestos participativos, en el cual sólo los consejeros tienen voz y voto

⁶ Las temáticas del PP, que al final del día se convierten en obras, a lo largo de su existencia han variado en número y asunto. En 1991, eran siete los temas prioritarios. En 1997, había ocho temáticas.

Haciendo un análisis de correlación entre la cantidad de obras que se ejecutan en cada región y sus respectivos niveles de población, pobreza y alfabetismo, encontramos que sólo el primer criterio tiene una relación positiva alta con el número de obras (a mayor población, mayor número de obras). El coeficiente de correlación de Pearson resultó 0.59 (ver Cuadro 2). Con los otros criterios se encontraron vínculos estadísticos muy bajos. Estos resultados se deben tomar con cautela, pues puede ocurrir que, aunque una región haya tenido pocas, las obras resulten de mayor impacto e incluso representen una cantidad monetaria muy importante en el PP.

Cuadro 2
Coeficiente de correlación de Pearson entre la cantidad de obras ejecutadas con el PP en Porto Alegre y criterios sociales.

<i>Cantidad de obras ejecutadas PP</i>	
Población (2010)	0.59
Pobreza (%) (2001)	-0.10
Analfabetismo (%)	-0.08

Fuente: Elaboración propia a partir de Vanina (2016).

Los resultados que trajo consigo el PP en Porto Alegre ya han sido documentados ampliamente. En términos simples, esta experiencia cambió la historia de las relaciones sociales y políticas de Porto Alegre (Rendón, 2004). Pero no sólo eso, también hubo impactos sociales. Por ejemplo, Marquetti (2002, citado por Goldfrank, 2006, p. 78) concluye que entre 1992 y 2000 las zonas más rezagadas de Porto Alegre se beneficiaron de un poderoso efecto redistributivo; cada período recibían más inversiones en comparación con el año anterior, impactando en la calidad de vida. Otro beneficio notorio fue el creciente nivel de participación en las deliberaciones del PP: de 1990 al 2000 los participantes pasaron de menos de mil a veinte mil (Goldfrank, 2006). En cuanto al tipo de participantes, según

En 1998, cuatro más que el año anterior. En 2001, la lista de temas llegaba a 13 rubros. Para revisar la evolución de esas temáticas, así como el procedimiento para priorizar las demandas sociales en el PP de Porto Alegre, ver Rendón (2006).

Vanina (2016), en la mayoría de las regiones se trata de personas con un salario inferior a la media y con bajos niveles de escolarización (con algunas diferencias en las asambleas temáticas); además, confirma la fuerte inversión en infraestructura urbana a lo largo de los años de gestión del PT, cuando destacan las relacionadas con la vivienda (a un promedio de mil por año) y la pavimentación (350 km).

Asimismo, también se ha revisado cuáles son los factores que han propiciado el éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre. Son dos las variables significativas. La primera es el capital social que tenía Porto Alegre, se trata de un nivel de asociación y organización elevado e independiente. No es que la sociedad civil no tuviera relación con los grupos políticos o fuerzas factuales, su conducta era hasta cierto punto racional en el sentido de que las relaciones eran momentáneas, pasajeras y oportunistas. No pertenecían a ningún partido, y con todos tenían relación. El otro factor es la voluntad política, pero entendida como la capacidad de compartir el poder y crear espacios horizontales de decisión, donde el gobierno, a través de sus representantes, tiene acceso sólo a voz y no a voto.

En resumen, la experiencia de Porto Alegre, a pesar de sus áreas de oportunidad, es una práctica en la que confluyen elementos tanto de la democracia representativa como de la participativa. Es un claro ejemplo de cogestión y de niveles altos de gobernanza, donde el gobierno ya no es el rector en las decisiones, sino colaborador, junto con la sociedad organizada. Trasladar esa experiencia a otras latitudes, buscando tener los mismo efectos, es un gran reto porque, en estricto sentido, se necesita tener las mismas o similares condiciones –sociedad civil fortalecida y voluntad política– que Porto Alegre para esperar resultados parecidos.

CHILE

En Chile, el municipio de Cerro Navia fue el pionero en iniciar este tipo de políticas. En 2001 permitió que ciudadanos y organizaciones decidieran el rumbo de aproximadamente 4% del presupuesto total municipal. A esta experiencia, años posteriores se sumó una docena de municipios que ha logrado continuidad por lo menos más de tres años consecutivos (13/345). Hay que agregar otras experiencias que han sido intermitentes o que se encuentran en su primera versión (aproximadamente 17).

En estas experiencias continuas, es el alcalde el que inicia el proceso de implementación del PP y no el concejo municipal.⁷ El papel de estos últimos se reduce a aprobar (casi siempre) la distribución de los recursos propuestos por el alcalde;⁸ mientras que el rol de los alcaldes es más significativo: ellos finalmente deciden cuánto dinero se destinará al PP. Por el contrario, el papel de la sociedad civil es pasivo, hay ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía de la institución pública.

El proceso de implementación que se ha seguido, en términos generales, es el siguiente:⁹ en un primer momento, la instancia que define el monto o porcentaje del presupuesto destinado a PP es el alcalde, quien posteriormente presenta las cifras a los concejales, que son los que finalmente aprueban o rechazan. La forma de participación para definir las prioridades y necesidades atendidas se hace en asamblea y votación universal: el papel del ciudadano (personas mayores de 15 años) es elegir directamente los proyectos, pero la definición y selección de estos corresponde a los representantes de organizaciones sociales e instituciones, a través de asambleas barriales o territoriales.¹⁰ Para la distribución de los recursos del PP no se utilizan criterios de pobreza o marginalidad, se hace por territorio y de manera igualitaria. La fiscalización y control de la ejecución corresponde a un comité mixto, integrado por equipos técnicos y ciudadanos. Al respecto, Montecinos (2006) atribuye el éxito de este tipo de participación (fiscalizadora) a la necesidad política que asuman los alcaldes junto a su equipo de trabajo, por forjar un estilo gerencial innovador ante los ojos de la comunidad.

Los recursos que se discuten van a parar a proyectos de bajo impacto: ampliación o equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor de alumbrado público. En la mayoría de casos, el dinero sometido a PP no supera el 5% del presupuesto municipal, por lo

⁷ Los 13 alcaldes que hasta el 2008 implementaron el PP pertenecían a alguna coalición de centro izquierda.

⁸ Los problemas entre el alcalde y los concejales surgen cuando el primero quiere someter a PP algunos fondos concursables –tales como el Fondo de Desarrollo Vecinal Fondevé– que son repartidos y distribuidos a las organizaciones sociales por los concejos municipales con criterios clientelares.

⁹ En Chile, hay un programa a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) cuyo objetivo es brindar asesoría técnica eventual a personal municipal que así lo requiera respecto a la implementación de los PP.

¹⁰ Para una explicación detallada del proceso participativo en Chile antes del año 2006, ver Paglioi y Montecinos (2009).

que casi todas las experiencias de PP se caracterizan por un estilo liberal y consultivo; se tiende a valorar más el proceso de votación que el de deliberación. Esto puede explicarse a partir de la alta institucionalización de los partidos políticos y la elevada centralidad del Gobierno chileno (Montecinos, 2009). Otra característica es que la ciudadanía se moviliza mejor a una escala barrial que a una de ciudad, es decir, en escala micro hay más inclusión en comparación con los municipios con grandes urbes.

A pesar de que se ha utilizado este instrumento democrático como una forma de mejorar el trabajo gubernamental y acercar las preferencias de los representados en la decisión pública, es de notar que en Chile no se cuenta con alguna legislación que promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya sea a escala nacional, regional o local; menos se observa una ley nacional que promueva el pp. Las experiencias han sido emprendidas en la mayoría de casos por iniciativa del alcalde.

Sumado a la falta de institucionalización, en Chile se entiende el proceso participativo como una concesión, incluso como un proceso simulado y manipulado. Las razones se vinculan al papel que juegan las autoridades y la sociedad civil en el proceso participativo. El rol que juega el alcalde es muy importante, incluso su papel es más toral que el de los concejales (o regidores); además de ser el patrocinador del proyecto, funge como vigilante y controlador del mecanismo participativo; por lo tanto, la voluntad política del alcalde influye significativamente para el desarrollo del PP. Con lo que respecta a la sociedad civil, no logra apropiarse del pp ni ser contrapeso de las autoridades locales. De hecho, el PP se convierte en una estrategia “de arriba hacia abajo”, donde los ciudadanos y la sociedad civil no logran empoderarse y, en muchos casos, se convierten en legitimadores de la decisión que propone el alcalde (Montecinos, 2014).

En cuanto a los resultados de la experiencia chilena, Montecinos (2011a, 2011b) considera que el diseño institucional (centralismo político, falta de empoderamiento de la sociedad civil y la relación clientelar entre actores políticos y organizaciones sociales) impide que el pp tenga impacto en Chile. El contexto actual no favorece que el pp proporcione los mejores resultados y se acople o complemente las instituciones de democracia representativa. En lugar de ello, se subordina.

Adicionalmente, Delamaza y Ochsnius (2010) analizan experiencias locales participativas en Chile, y no encuentran un ascenso importante de la asociatividad ni un aumento de demandas o nuevos temas de impacto

que amplíen la agenda social ciudadana. Consideran que el sistema político pone trabas y no articula ni respeta los espacios de deliberación; la política social sigue siendo centralista en la asignación de recurso y priorización de asuntos públicos. Por ello, con la llegada de estas experiencias no se traduce en automático que haya mejorado la gobernanza local.

Años posteriores, Noriega, Aburto y Montecinos (2016) evalúan la representatividad del PP mostrando que los gobiernos locales presentan inconsistencias en la puesta en marcha de estos mecanismos ciudadanos. Encontraron que en la toma de decisiones había ciertos grupos excluidos, personas sin capacidad organizativa y aquellas menores de 29 años de edad. En otras palabras, los ciudadanos más organizados fueron los más beneficiados del programa.

A pesar de esas limitantes, en la implementación de las decisiones tomadas dentro del diseño del PP, Chile tiene alta efectividad: se ejecuta 70% de las obras aprobadas, porcentaje muy alto a nivel Latinoamérica. Esto se puede explicar debido a que el porcentaje del total que representa el presupuesto participativo es bajo, en promedio ronda entre 3% y 5%, con tan pocos recursos sólo son atendidos aquellos problemas micro (a nivel barrial), y no temas macros relativos a la ciudad en su conjunto.

México

Al inicio del presente siglo, en México se empiezan a fraguar experiencias vinculadas al PP especialmente en las delegaciones del Distrito Federal –hoy, Ciudad de México– y en los gobiernos municipales. La pionera es, sin dudas, la delegación Tlalpan, ejercicio impulsado por un jefe de gobierno de extracción perredista y cuya política llevó el nombre “Hacia un presupuesto participativo”. Otras experiencias importantes son las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

A nivel municipal, la experiencia con más referencia es la de Ecatepec, en el Estado de México, implementada a partir del 2000 por un gobierno cuyo partido era el PRD. Asimismo, en el estado de Jalisco, los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tlajomulco implementaron políticas con la idea central del PP. También, el PP se ha aplicado en otras entidades, tales como Baja California, Durango, Sonora y Michoacán (Hernández y Velasco, 2012). Todos estos esfuerzos tienen la característica de no contar con un marco institucional y legal que dé certeza en su continuidad y operación.

En 2011 inició en cada delegación la implementación del PP de manera institucional. Se hace a partir de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana. La importancia de este hecho radica en que es el primer gobierno (subnacional) en instaurar formalmente en México la obligatoriedad del PP. No es condición suficiente pero sí necesaria para lograr impactos del PP en la calidad democrática y la gestión pública local.

A continuación se describe la experiencia de la hoy Ciudad de México en materia de PP. Esta práctica se retoma por su vigencia y por la importancia económica, política y social que tiene este espacio físico a nivel nacional.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 2010, hace una reforma a la Ley de Participación Ciudadana, en la que, en términos generales, se dota a los ciudadanos de un instrumento democrático importante: el presupuesto participativo. En esta reforma, se obliga a las delegaciones a distribuir de forma equitativa, entre las distintas colonias que la conforman, los recursos que reciben por concepto de PP. Otro avance importante es que se fija entre el 1% y el 3% del total del presupuesto delegacional exclusivamente para el PP.

El proceso de implementación a lo largo de la existencia del PP no ha variado significativamente. Actualmente, inicia con la emisión de una convocatoria, actividad a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). Los ciudadanos y grupos organizados pueden hacer propuestas relativas a la construcción de obra y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, proyectos para la prevención del delito y obras relacionadas con actividades recreativas, culturales y deportivas que son entregadas a las oficinas de la dirección distrital del IECM correspondiente.

Cabe destacar que en la última convocatoria publicada (para el ejercicio 2019) los ciudadanos de la Ciudad de México que residan en el extranjero o en otro estado de la república podrán presentar sus propuestas por Internet, lo que significa un avance importante para poder ampliar y mejorar la participación ciudadana.

Los ciudadanos y la sociedad civil, para la integración de sus proyectos, pueden recibir asesoría y apoyo por parte de la delegación a través de los Órganos Técnicos Colegiados (OTC), quienes están constituidos por el

jefe delegacional, una secretaria técnica y los titulares de las unidades administrativas que se relacionen con el tema de los proyectos ciudadanos, especialistas académicos (IECM, 2017).

El IECM hace llegar las propuestas ciudadanas a las respectivas delegaciones; dentro de ellas, los OTC dictaminan y realizan el análisis de factibilidad de las propuestas conforme a criterios técnicos, financieros y legales. Los proyectos que se dictaminen como inviables pueden recurrir a un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Se buscará que en cada colonia o pueblo originario haya entre 2 y 20 proyectos factibles. Cada ciudadano, organización civil o interesado podrá proponer hasta cuatro proyectos en su colonia o en otras donde tenga relación. En caso de ser más de 20 proyectos, los comités ciudadanos de cada colonia convocan a una asamblea ciudadana para seleccionar diez proyectos, los cuales serán sometidos a consulta.

El IECM es el encargado de organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración y cómputo de los resultados de las consultas. Es importante recalcar que los comités ciudadanos, así como el IECM, tienen a su cargo la importante labor de difundir e informar a la población los proyectos que se someterán a consulta.

Una parte importante del proceso de PP es la consulta. Los ciudadanos participan, por ley, el segundo domingo del mes de noviembre, respondiendo la siguiente pregunta: “De los proyectos específicos propuestos por tus vecinos, ¿cuál consideras prioritario para realizarse en tu colonia o pueblo?”. Ellos tienen que elegir sólo una opción, y también pueden votar vía electrónica, con el fin de incrementar la participación.

El IECM se encargará de validar los resultados de la consulta, que se remitirán al jefe de Gobierno y con los jefes delegacionales, para que los proyectos ganadores por colonia sean incluidos en los Programas Operativos Anuales (POA) y en el Presupuesto de Egresos. Finalmente, la asamblea legislativa es la encargada de aprobar y vigilar de forma anual los dineros para el presupuesto participativo.

El 27 de marzo de 2011 se llevó a cabo la primera consulta relativa al PP. En 2018 se ha publicado la convocatoria para la novena edición de este ejercicio democrático en la Ciudad de México.

En cuanto a la participación en las consultas del PP, el Cuadro 3 muestra el total de participantes (ciudadanos). Desafortunadamente, en términos porcentuales, la participación es muy baja, apenas alcanzan 4% de la lista nominal en el año 2018, a pesar de que había elecciones de Comités

Ciudadanos¹¹ y Consejo de los Pueblos. Los años donde hay un aumento significativo son 2014 y 2017 (12.13% y 10.32%, respectivamente).

Cuadro 3
Evolución de la participación en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

Año	Mesas Receptoras de Opinión	Internet	Total	Lista nominal (%)
2011	142,482	NH	142,482	1.97%
2012	144,277	NH	144,277	2.00%
2013*	147,737	NH	147,277	2.04%
2014	740,157	137,225	876,706	12.13%
2015	146,441	36,604	188,764	2.61%
2016*	178,047	98,238	276,285	3.82%
2017	688,023	58,198	746,221	10.32%
2018*	285,626	4,589	290,215	4.01%

*En ese año también se eligieron a los comités vecinales.
Fuente: Elaboración propia a partir del IEDF (2017).

Por otro lado, uno de los argumentos fuertes para implementar los presupuestos participativos es que con estos se busca una mejor redistribución del gasto, en el sentido de orientar los recursos públicos hacia las zonas más vulnerables. El PP de la Ciudad de México, en este criterio, muestra debilidades:

Aunque casi la totalidad de las delegaciones que componen a la Ciudad de México tienen muy baja marginación –sólo Milpa Alta se ubica dentro de la categoría de alta marginación–, al interior de ellas hay desigualdades notorias.

¹¹ Los miembros de estos comités ocupan sus cargos por tres años. Cada colonia de la Ciudad de México cuenta con un comité vecinal que está conformado por nueve miembros. Se rigen por la Ley de Participación Ciudadana.

Cuadro 4
Distribución de los recursos del PP de 2008 de la Ciudad de México

Delegación	Grado de marginación	PP por colonia (\$)	Colonias con marginación (%)				
			Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja
Milpa Alta	Bajo	2,602,562.83	100	0	0	0	0
Cuauhtémoc	Muy bajo	1,302,913.73	0	14	37	28	21
Iztacalco	Muy bajo	805,742.60	5	30	36	18	11
Venustiano Carranza	Muy bajo	757,762.30	5	28	51	11	5
Benito Juárez	Muy bajo	724,197.66	0	0	0	23	77
Cuajimalpa de Morelos	Muy bajo	709,959.30	19	36	31	8	6
Tláhuac	Muy bajo	671,081.02	46	38	11	5	0
Miguel Hidalgo	Muy bajo	653,418.61	4	21	29	13	32
Xochimilco	Muy bajo	581,399.83	38	21	25	6	10
Magdalena Contreras	Muy bajo	564,461.98	44	22	20	7	7
Gustavo A. Madero	Muy bajo	454,721.09	24	13	34	13	16
Iztapalapa	Muy bajo	424,373.60	35	24	25	8	8
Azcapotzalco	Muy bajo	412,584.80	7	24	38	20	11
Coyoacán	Muy bajo	376,602.27	3	8	6	22	61
Tlalpan	Muy bajo	337,876.03	23	17	12	10	38
Álvaro Obregón	Muy bajo	262,253.60	24	28	17	12	19

Fuente: Elaboración propia a partir de IECM (2017) y Sideso (2018).

Las colonias de la delegación Milpa Alta son las que recibieron mayor presupuesto participativo en 2018: \$2, 602, 562 cada una (ver Cuadro 4). Todas tienen un grado de marginación muy alto; sin embargo, otras colonias con esa misma característica reciben mucho menos cantidad de

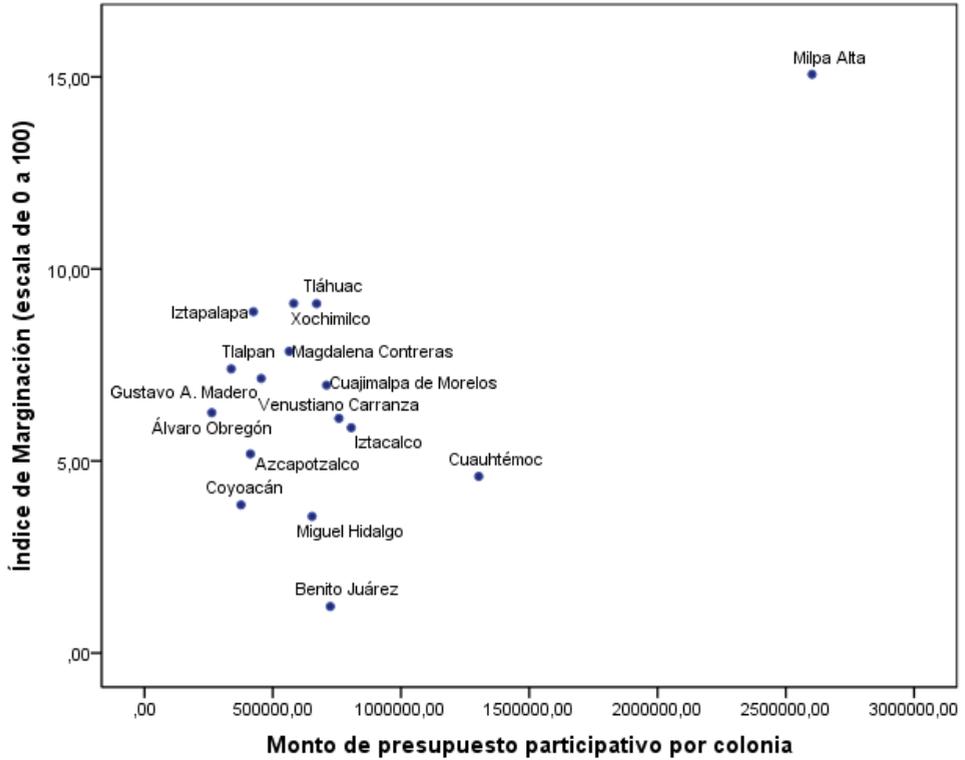
recursos, por ejemplo, Tláhuac, que tiene el mayor porcentaje de colonias en alta marginación (46%), y cada una de ellas recibirá \$671,000,81. O el peor de los casos, las colonias de Álvaro Obregón: 52% de ellas tiene muy alta o alta marginación; recibirá cada una \$262,000,253. Otro caso contrastante ocurre al comparar las colonias de la delegación Benito Juárez –que, en su totalidad, tienen baja y muy baja marginación– con las de Magdalena Contreras, pues 66% tiene una marginación alta o muy alta. Las primeras colonias recibieron \$724,000,197; mientras que las segundas recibieron 78% de esa cantidad, es decir, las menos rezagadas reciben más recursos de PP.

Para ilustrar mejor la relación entre la marginación y lo que recibe cada colonia, se presenta la Figura 1, que es un diagrama de dispersión que revela la relación poco clara entre ambas variables; incluso, si se calcula el coeficiente de correlación de Pearson, equivale a 0.56, lo que se interpreta como una relación positiva media entre esas dimensiones. Al respecto, García (2014) encuentra que el PP de la Ciudad de México no está cumpliendo con su objetivo redistributivo del gasto público, aunque tampoco está afectando la distribución con los criterios de asignación actualmente establecidos (p. 69). No obstante, si se analizan los datos excluyendo a Milpa Alta, el coeficiente de Pearson disminuye a -0.25, lo que indica indicios de una política regresiva.

Adicionalmente, García (2014) encuentra evidencia importante acerca del grado de avance de los proyectos participativos:

El avance programático para el año 2013 (Secretaría de Finanzas, 2013), año en el cual debieron completarse los proyectos específicos que se votaron en la consulta ciudadana de noviembre de 2012 nos muestra que del total de 1815 colonias para ese año, el 68.9% (i.e. 1251 colonias) no fueron concluidos en los términos que marca la ley, es decir, en el siguiente año (p. 79). Esto significa un grado de lentitud alto en transformar las decisiones ciudadanas en acciones concretas. Lo que se elige prioritario por el ciudadano tarda en implementarse, pudiéndose deber a fallas en la burocracia del personal encargado del presupuesto o incluso de los encargados de implementar las acciones. Hay un grado de efectividad casi del 30%. Esto puede explicar, en parte, los grados muy bajos de participación que se presentan en la consulta ciudadana. En este sentido, en palabras de Valverde, Gutiérrez y García (2013, p. 121), el ejercicio de la Ciudad de México es una experiencia limitada, el énfasis se centra en la primera parte del ciclo del mecanismo (planeación

Figura 1
 Diagrama de dispersión,
 marginación vs monto de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia a partir de IECM (2017) y Sideso (2018).

gubernamental), dejando en la informalidad los procesos de control y vigilancia ciudadana en el ejercicio de los recursos públicos.

En suma, hay áreas de oportunidad en el PP mexicano. La primera de ellas es que el PP, más que deliberativo, es consultivo. La segunda es que la distribución de los recursos no favorece a las clases más necesitadas, incluso hay una falta de participación de las clases más marginadas. Se observa el amplio rol que tiene el IECM en cuanto a la organización, vigilancia y control de las consultas ciudadanas. Los comités ciudadanos tienen un rol limitado. La delegación, a través de sus representantes, es quien tiene un importante papel en la elección de los proyectos que se someterán a consulta, pues evalúan la viabilidad técnica, financiera y legal de cada propuesta. El asunto es que parece ser un proceso hermético que no da pie a una discusión y ajuste. La otra debilidad es el carácter poco redistributivo del PP, que mucho se explica por las reglas del juego que están presentes en la distribución del recurso: todas las delegaciones reparten 3% del PP en partes iguales a sus respectivas colonias o pueblos, sin importar su grado de rezago.

ANÁLISIS COMPARADO

El Cuadro 5 concentra los puntos más importantes de las anteriores secciones. En la última fila del cuadro se muestra el resultado distributivo que ha tenido el PP en cada una de las experiencias participativas. Brasil es la experiencia que hasta el momento ha logrado avances importantes en esa materia. Las otras dos experiencias son muy parecidas en cuanto a resultados; se trata de una distribución equitativa de los recursos sin importar que sea de una clase alta o baja. El criterio de reparto de recursos, en ambos casos, sigue ese principio. Ahora bien, parece ser que la presencia de una ley que regule el PP no representa un factor importante. El carácter deliberativo de las propuestas, el porcentaje de presupuesto que se discute, la amplia variedad de temáticas (micro y macro), así como el fuerte rol del ciudadano y la sociedad civil para empoderarse del proceso, parecen ser fundamentales para explicar los resultados positivos de Brasil. Incluso, estas mismas variables pueden dar una respuesta al grado de participación tan bajo que se presentan en Chile y México.

Cuadro 5
Análisis comparado del presupuesto participativo

Variables	Brasil	Chile	México
Cobertura de las PP	203 ciudades (Auxiliadora, 2011)	37 de 345 municipios (10.7%)	16 delegaciones de Cdmx y no más de 10 experiencias municipales
Porcentaje del presupuesto total municipal o delegacional destinado al PP	20% (Buenrostro, 2004)	3% (Montecinos, 2011)	3%
Tipo de PP: consultivo/ deliberativo	Deliberativo	Consultivo	Consultivo
Rol del ciudadano	Deliberar y proponer acciones	Votar y presentar propuestas	Votar y presentar propuestas
Rol de la sociedad civil	Dinámico y activo	Pasivo	Pasivo
Organismo encargado de verificar la viabilidad de proyectos	Representantes ciudadanos junto con el gobierno	Intendencia	Delegación
Rol del alcalde/ delegado/intendente	Horizontal (cogestión)	Vertical (dominante)	Vertical (dominante)
Cumplimiento de los proyectos PP	86% (Vanina, 2016)	70%	30% (García, 2014)
Obligatoriedad del PP	Mecanismo informal	Mecanismo informal	Mecanismo por ley
Participación en el PP	Amplia y creciente (a lo mucho el 20% de la población) (Vanina, 2016)	Baja	Baja (4.9**)
Criterios	Redistributivos	Igualitarios	Igualitarios
Temáticas en el PP	Muy amplia	Media	Media
Resultados	Mejores niveles de servicio, las clases más bajas son las más beneficiadas	Equidad en el gasto	Ni afecta ni beneficia (relación media)

**Promedio de participación de las ocho versiones del PP en la Cdmx.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

De los tres casos analizados, es plausible que todos presentan un avance en el grado de profundización de la democracia. En los tres casos hay un proceso de inclusión ciudadana donde los ciudadanos, ya sea de forma individual u organizadas, hacen saber sus necesidades y preocupaciones por medios “cara a cara” o virtuales, utilizando internet. La diferencia principal es quién jerarquiza esas preferencias. Para el caso brasileño, son las instancias ciudadanas las que definen las prioridades de ese conjunto de demandas; el gobierno es colaborador con su voz, pero no con su voto. Para el caso mexicano y chileno, son las autoridades, delegacionales o municipales quienes validan las prioridades de esa lista de necesidades sociales, y los ciudadanos eligen, a través de una consulta, cuáles se incluirán en el gasto público.

Por lo anterior, podemos afirmar que los estilos de PP desarrollados en Chile y México obedecen a un enfoque liberal, es decir, consultivo; mientras que para el caso brasileño se presenta un enfoque mucho más deliberativo.

A pesar de que en la Cdmx se ha institucionalizado el PP –en Brasil y Chile aún no ocurre eso–, eso no significa que tendrá un mayor impacto en la sociedad. Consideramos que esas reformas son un avance; la institucionalización de este mecanismo es una condición importante, pero no indispensable. Hay otros factores que influyen en mayor medida en el éxito del PP, tales como el asociacionismo y la voluntad política.

Otra diferencia sustancial en el análisis comparado son los criterios de distribución de los recursos. Mientras que en Brasil se busca favorecer las zonas más marginadas, en Chile y en México los criterios, en principio, son más equitativos en el sentido de que el monto del presupuesto participativo es el mismo para las colonias o pueblos que integran una delegación o municipio; sin embargo, puede ocurrir un efecto regresivo al interior de las delegaciones, pues habrá colonias más marginadas que absorben la misma suma monetaria que las más ricas. O peor aún, si se comparan algunas colonias de distintas delegaciones, se podrá apreciar que algunas más marginadas reciben menos recursos del PP que otras más ricas.

Estos efectos quizá ya son percibidos por los ciudadanos. Sumado a que el monto de los recursos que se pone a discusión en los presupuestos participativos de Chile y México es relativamente bajo, juntos pueden explicar por qué se presentan bajos niveles de participación en las consultas de los PP.

BIBLIOGRAFÍA

- Cuenca, L. E. (2008). Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre. *Rev. Ciencias Sociales* (121), 133-148.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Castro L, J., Coulomb, R., León M., P., & Puebla C., C. (2006). Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social. In R. Coulomb, & M. Schteingart, *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (p. 550). México: UAM-U. Azcapotzalco.
- Latouche, S. (2010). El decrecimiento como solución a la crisis. *Mundo Siglo XXI*.
- Camp, A. R. (20 de noviembre de 2017). *Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana*. pp 24-61. From http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RETKRB2EE4HDIHA1R38J-84SP5X4CNS.pdf
- Camp, R. A. (2006). *Las élites del poder en México*. México: SIGLO XXI Editores.
- CEPAL. (2015). <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/acerca>.
- Schteingart, M. (2001). *Los productores del espacio habitable*. México: El Colegio de México.
- Stampini, M. (2017). Identificación de beneficiarios y manejo del padrón. In P. Ibararán, N. Medellín, F. Regalia, & M. Stampini, *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación* (pp. 11-32). BID.
- Stigler, G. J. (1990). La teoría de la regulación económica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° Extraordinario, septiembre 1990. pp. 81-115.
- Stiglitz, J. E. (1993). *The World Bank Documents. Annual Conference on Development Economics*. From *The Role of the State in Financial Markets*: <http://documents.worldbank.org/curated/en/239281468741290885/pdf/multi-page.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*.
- SEDATU. (16 de 12 de 2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, p. 42.

- SEGOB. (2 de Enero de 2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación* .
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la Desigualdad*. Alianza.
- SIDESO. (2018). *Sistema de Información de Desarrollo Social*. Ciudad de México. Retrieved 10 de mayo de 2018 from Grado de Marginación por Unidad Territorial: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=11>
- Williamson, J. (1990). *El cambio en las políticas económicas de America Latina*. New York: Instituto de Estudios Economicos Internacionales .
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development*. New York: UN.
- Dezalay, Y., & Garth , B. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. Illinois, U.S.A.: Licensed by the University of Chicago Press, 2002 by the University of Chicago.
- Valverde, K., Gutiérrez, E., & García, F. (2013). Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación de la democracia. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales* , Año LVIII (218), 105-128.
- Valle, Ana. (9 de 1 de 2015). Dueños de Homex, Urbi y Geo pierden ‘hasta la casa’. *El Financiero* .
- Vanina, S. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudadanes de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy* (72), 1103-2887.
- Vitale, D. (2005). Reforma del estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo. *Reforma y Democracia* (33), 1-18.
- Auxiliadora, M. (2011). Presupuestos participativos. Panorámica de Brasil. In C. A. Briseño (Coord.), *Presupuestos participativos. Herramienta para la democracia* (pp. 39-46). Guadalajara, Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Azueta, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico. In G. Garza, & M. Scheingart, *Desarrollo Urbano y Regional* (p. 657). México: El Colegio de México.

- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, J. (2001). *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. México, D.F: UNAM.
- Ayala, J. L. (1992). *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México, D.F., Cuajimalpa, México.: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
- Amartya, S. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Blanco, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Lisboa, Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Buenrostro, I. E. (2004). Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (12), 67-82.
- Biggs, G. (2005). El procedimiento de controversias de la OMC. La experiencia de América Latina y el Caribe. (CEPAL, Ed.) *REvista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (86), 63-99.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Editorial Taurus.
- Dargent, E. (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Delamaza, G., & Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile. *Reforma y Democracia* (46), 1-20.
- DOF, S. (30 de Abril de 2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, p. 55.
- Espino, J. A. (2002). *Fundamentos institucionales del mercado*. México: Publisher, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Fajardo, L. (20 de noviembre de 2006). *El mensaje de Friedman en A. Latina*. From BBCMundo.com: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6159000/6159206.stm
- Fiszbein, A., Schady, S., G. Ferreira, F., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., et al. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Banco Mundial.
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Margaret, G., Keleher, N., Olinto, P., et al. (2009). *Panorama General. Transferencias Monetarias Condiciona-*

- das. Reduciendo la Pobreza Actual y futura.* Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
- FMP. (2015). *El FMP y la administración de los ingresos petroleros*. México : FMP.
- Fondo mundial para la reducción y recuperación de desastres. (2012). In *El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña.* (p. 12). Washington, DC: GFDRR.
- Fortino, M., Vargas, F., & Villalobos, M. (2005). *La industria de la construcción y la infraestructura 2005-2015*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Ediciones Rialp.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2005). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla*.
- Hernández, E., & Velasco, G. (2012). *El presupuesto participativo en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, México*. Cartagena, Colombia: XVI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Gutiérrez Chaparro, J. J. (2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano*, 60-62.
- Gutiérrez, F. (15 de 1 de 2018). Cambia programa de Desarrollos Certificados. *El Economista*.
- Gascón, V. (18 de 2 de 2014). Flaquean grandes viviendas. *Reforma*.
- García, M. (2014). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: Análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*. México, D. F.: Tesina de Maestría en Administración y Políticas Públicas-CIDE.
- Giraldo, C. (2016). *Política Social Contemporánea. Un paradigma en crisis*. Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad nacional de Colombia.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política*, 26 (2), 3-28.
- Gobernación, Secretaría de / DOF. (n.d.). Programa Nacional de Protección Civil. *Diario Oficial de la Federación*.
- Gobierno Do Brasil. (2018). *Matriz de Información Social*. (G. D. Brasil, Editor) Retrieved 9 de marzo de 2018 from http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., & Stampini, M. (2017). *Así funcio-*

- nan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- IECM. (2017). *Instituto Electoral de la Ciudad de México*. Retrieved 10 de mayo de 2018 from Consultas Ciudadanas: <http://www.iecm.mx/participacion/consultas-ciudadanas/>
- Katz, C. (6 de octubre de 2010). *La página de Claudio Katz, Textos de ciencias sociales*. From Interpretaciones de la crisis: http://www.lahaine.org/b2-img10/katz_interpr.pdf
- Muñoz Wilches, L. A. (2007). *Implementación del Programa Familias en Acción a Población Desplazada*. Banco de Programas y Proyectos de inversión Nacional. Colombia: DIFP-DNP.
- Montagut, T. (2014). *Política Social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 191-208.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? In C. A. Briseño (Coord.), *Presupuesto participativo Herramienta para la democracia* (pp. 47-84). Guadalajara, Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 31 (1), 63-89.
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, XXI (2), 351-378.
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina ¿complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y democracia* (44), 1-17.
- Moreira, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista brasileira de ciências sociais*, VOL. 32 N° 93, pp 9-11.
- Moreno, P. M. (2004). *La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)*. From <http://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>
- Navarrete Vela, J. P. (2012). *Diseño de programas y políticas públicas*. Estado de México: Red Tercer Milenio.

- Negrete Salas, M. E. (2010). Las metópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. In G. Garza, & M. Schteingart, *Desarrollo urbano y regional* (p. 657). México: El Colegio Nacional.
- Noriega, A., Aburto, F., & Montecinos, E. (2016). Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (56), 203-218.
- Puebla, Gobierno del Estado de. (2008). Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. p. 257.
- Pagliai, C., & Montecinos, E. (2009). *Manual Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Friedrich Ebert Stiftung- Foro Chileno de Presupuesto Participativo.
- Pérez Fragoso, L. (2012). Análisis de género de las políticas fiscales: agenda latinoamericana. In E. V. (Editora), *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 349-389). Santo Domingo: ONU Mujeres.
- OCDE. (2012). *Estudios de políticas urbanas de la OCDE. México: transformando la política urbana. Síntesis del estudio*. OECD Publishing.
- Olivera Lozano, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova*.
- Redacción Obras. (9 de 2 de 2017). *Obras Web*. From <http://obrasweb.mx/inmobiliario/2017/02/09/sedatu-y-ampi-firmaran-convenio-para-crear-politicas-urbanas>
- Rendón, A. (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. *Polis: investigación y análisis sociopolítico y Psicosocial*, 2 (001), 217-244.
- Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis* 04, 1, 9-36.
- República, Presidencia de la. (11 de Febrero de 2013). ACUERDO por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría. *Diario Oficial de la Federación*.
- Rosas, E. (10 de 3 de 2017). *Centro urbano*. From <https://centrourbano.com/2017/03/10/pacto-por-la-vivienda-para-mantener-fortalezas-robles/>

- Rozo, M. (2006). El poder de los economistas y los economistas del poder. *Revista Colombiana de Antropología*. vol.42 Bogotá Jan./Dec. , 1-16.
- Rodríguez Gómez, K., & Patrón, S. F. (2017). La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública* , XXVI (1), 3-51.

EL PRESUPUESTO EN GASTO SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

*Ma. de la Luz Macías Vázquez
Luz Dolores González Patiño*

Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio señalados por la ONU es “Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer”. En general, los gobiernos han respondido de manera positiva al logro de este objetivo, puesto que durante las dos últimas décadas han emprendido diversas políticas tendientes al logro de la igualdad de género. Por otro lado, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señala que es una obligación de los Estados la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración e implementación de los presupuestos. En la actualidad, se elaboran presupuestos con perspectiva de género en casi todos los países del mundo, en especial en América Latina.

El objetivo de este artículo es realizar un estudio con perspectiva de género, donde comparemos las distintas formas en que se asignó el presupuesto de gasto social durante las últimas décadas en América Latina, a fin de dar cuenta en qué medida los distintos gobiernos cumplen con sus obligaciones derivadas de los derechos humanos respecto al logro de la eliminación de la discriminación por género y si se ve reflejada la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas sociales que implementan, así como en los resultados que evidencien el uso del presupuesto público desde una perspectiva de género. Lo anterior nos lleva a analizar cuáles han sido las medidas de inclusión que han impulsado los gobiernos en los programas sociales. Se eligió la temática de gasto social con perspectiva de género porque se parte de considerar que esta variable refleja la vulnerabilidad de la situación económica y política de las mujeres. Se tomarán como eje de análisis las políticas de asignación del presupuesto con perspectiva de género en diversos países de América Latina durante las dos últimas décadas.

A través de la revisión de programas sociales de países seleccionados, se busca dar elementos que corroboren si quedó atrás la llamada “neutralidad” en la asignación de presupuestos o si se siguen presentando los patrones tradicionales de discriminación hacia las mujeres, a partir de “enfoques naturales” en la planeación del presupuesto.

En ese sentido, si se parte del supuesto de que los presupuestos efectivamente ya no son neutrales, de que tienen una perspectiva de género, entonces es importante saber si realmente contribuyen al logro de la igualdad de género y a la no discriminación hacia las mujeres. Puede suceder que se separen de su intención inicial y sean utilizados de manera totalmente contraria a los objetivos planteados por el CEDAW; y más bien, los resultados demuestran que tienden a reforzar la discriminación hacia las mujeres y a reproducir los roles tradicionales que socialmente se les asignan.

Partimos de la sospecha de que la perspectiva de género es utilizada para fines ajenos al objetivo de la igualdad de género y, más bien, en la medida en que no es clara su dimensión en términos de igualdad, tiende a reproducir la ideología esencialista del género, en la que las mujeres son orientadas “por su naturaleza” hacia el fomento de estereotipos de belleza femenina, las labores domésticas y los cuidados de la familia y los enfermos. Esto implica que los resultados, aun cuando pueden ser muy vistosos, no necesariamente den lugar a una mayor igualdad en la situación de las mujeres, ya que no quedan claros los mecanismos que originan y reproducen la discriminación. De manera simultánea, los gobiernos consideran en la planeación la transversalidad de la perspectiva de género, comprometiéndose a introducir, de manera horizontal, dicha perspectiva en el conjunto de presupuestos, lo cual puede suceder sólo en el papel, pero dista de la realidad.

La pregunta central en esta investigación es saber si los presupuestos con perspectiva de género responden, en la actualidad, a las políticas de igualdad social y de no discriminación hacia las mujeres en países de América Latina. Los presupuestos con perspectiva de género se han enfocado en cubrir proyectos específicos, y se les asigna un monto de 1% y menos del presupuesto. Sin embargo, los programas sociales que, se supone, se elaboran con perspectiva de género se han usado primordialmente para aliviar la extrema pobreza en que se encuentran mujeres y hombres. La gran mayoría son mujeres. Los presupuestos en gasto social suelen ser los más castigados cuando se avecinan crisis financieras: “la

falta de servicios públicos de cuidado, en términos de salud, educación y asistencia social es cubierta con trabajo mayoritariamente femenino dada la división sexual del trabajo y las funciones que la sociedad asigna a las mujeres” (Pérez Fragoso, 2012). Veamos algunos puntos de la realidad cotidiana de las mujeres como resultado de la aplicación de presupuestos con “perspectiva de género”. pero que no necesariamente redundan en una menor discriminación:

1. Político-electorales. En un contexto de pobreza y de corrupción, se recurre a la entrega de recursos que alivian momentáneamente la pobreza crónica de muchos grupos sociales, en especial de las mujeres. En México, a través de la “tarjeta rosa” para “amas de casa”, se capta una gran cantidad de mujeres que luchan y esperan pacientemente el otorgamiento de dicha tarjeta, la cual se activa después de las elecciones si gana el candidato oficial. En ese sentido, el género pierde todo su contenido de cambio, puesto que perpetúa la discriminación hacia las mujeres al ser etiquetadas, al nacer, con el color rosa, como mujeres frágiles. Por otro lado, también se refuerzan los estereotipos de género al captar el voto de las mujeres hacia candidatos atractivos, como si fueran actores de televisión. Se intensifica el reparto y entrega de “tarjetas rosas” en municipios mexiquenses,¹ donde mujeres de escasos recursos ven con ilusión la llegada de “un dinerito que no sabemos cuánto es, pero nos dijeron que para que se active tenemos que votar por el PRI” (*El Universal*, 2017).
2. Respecto a la salud. Cuando los centros hospitalarios no cubren de manera eficiente con su objetivo o trabajan con presupuestos muy limitados, el go-

¹ Alberta, en Villa Victoria, y Guadalupe, en Loma Colorada, en Naucalpan, viven en dos municipios mexiquenses, en puntos distantes del Estado de México; sin embargo, comparten la angustia de no tener que dar de comer a sus hijos, “porque el dinero no alcanza”, coincidieron. “Ya tenemos la tarjeta rosa”, dicen, casi con orgullo; ahora falta que la activen después del 4 de junio, coinciden. No obstante, la tarjeta rosa carece de *chip* o banda magnética, para ser una tarjeta bancaria, lo cual desconocen las mujeres. Esto, mientras un animador eufórico invita a corear: “Primero, a votar y, luego, a almorzar”. Para recibir la “tarjeta rosa”, muchas entregaron copias de su credencial de elector y la instrucción de “votar por el pri, para que la activen después del 4 de junio” (*El Universal*, 2017). Asimismo, una mujer de 78 años que hacía fila junto con 1,800 mujeres para la entrega de la tarjeta rosa en Arriaga (Chiapas), al querer descansar, perdió el equilibrio y cayó en una alberca que no tenía agua. En los últimos días, las altas temperaturas, que oscilan entre los 38 y 40 grados centígrados, han provocado que las mujeres que esperan los apoyos de Sedesol sufran golpes de calor, desmayos, deshidratación y otros síntomas en los municipios chiapanecos de Tonalá, Pijijiapan, Escuintla, Villa de Comaltitlan y Tapachula (*El Metro*, 19 de marzo de 2018).

bierno recurre al fomento de unidades móviles que hacen exámenes médicos de diagnóstico como mastografías, sin que ello implique un seguimiento o que las mujeres sean canalizadas para su posterior tratamiento. El recorte presupuestario en salud da lugar a que las labores de cuidado se asignen de manera “natural” a los familiares de los pacientes. Las mujeres y, en menor proporción, hombres forman un ejército interminable de “familiares-enfermeros informales” en los hospitales; es decir, las labores de cuidado a los enfermos son transferidas a los familiares, redundando en un mayor empobrecimiento y reproduciendo la ideología esencialista del género, consistente en que hay actividades que las mujeres realizan “por naturaleza”, cuando está demostrado que las mujeres no nacen, sino que se hacen. Esto quiere decir que socialmente se les asignan los roles que perpetúan su situación desventajosa, al enmarcarlas dentro de actividades no valoradas socialmente.

3. Educación. Cuando se realizan recortes al presupuesto educativo, la mayor carga cae sobre las mujeres, ya que los padres y madres se tienen que hacer responsables del mantenimiento de las escuelas. Casi siempre, las mujeres llevan a los hijos pequeños a la escuela y asisten a las juntas de padres y madres de familia, es decir, socialmente se les asigna la responsabilidad de la crianza y educación de los hijos, independientemente de que realicen un trabajo remunerado o no. También, el fomento de “cursos para mujeres” refuerza los roles de género y no las empoderan, como los cursos de arreglo de uñas, peinados, cocina, costura, entre otros similares, con la idea de que puedan autoemplearse y volverse microempresarias, quedando rezagadas en un entorno de pobreza.

A partir de los anteriores ejemplos, a continuación se analizará cuáles son las políticas de inclusión de la perspectiva de género que han impulsado los gobiernos seleccionados en América Latina, desde la óptica del gasto; en específico, del gasto social, debido a que esta variable refleja la situación de pobreza y de subdesarrollo que durante siglos han caracterizado a grandes grupos de población en estos países.

MARCO TEÓRICO

El género es una categoría analítica que permite comprender el origen sociocultural de la subordinación de las mujeres (Lamas, 2004) y la continuidad de dicho estatus entre hombres y mujeres. En consecuencia, el

centro de interés del enfoque de género no son las mujeres –o los hombres– *per se*, sino las relaciones de desigualdad social entre los sexos (OPS/OMS,² citado por Cisneros Luján, 2013).

El concepto de *género* ha sido utilizado desde muy diversas disciplinas para analizar cómo se reflejan las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. En ese sentido, la perspectiva de género permite plantear de manera distinta la forma en que se plantea tradicionalmente un fenómeno económico social aparentemente neutral (Cisneros Luján). Desde las ciencias económico-sociales, se ha hecho énfasis en el análisis de la división sexual del trabajo, de la doble jornada, la discriminación salarial. Asimismo, se ha creado toda una serie de indicadores que permiten medir tales diferencias, basadas en la diferencia sexual, como lo es la brecha de género.

Las medidas estadísticas que ponderan la distancia que sobre un mismo indicador se da entre mujeres y hombres pueden ser la brecha salarial, la segregación ocupacional, las tasas de participación por sexos principalmente. La brecha salarial se obtiene restando la tasa femenina de la masculina; cuando menor sea la brecha, más cerca se estará de la igualdad. En general, las brechas dependen de si se trata de zonas rurales o urbanas y del nivel de escolaridad; sin embargo, en los mejores casos persiste una diferencia de 20% inferior entre los salarios que obtienen las mujeres con respecto al salario de los hombres (Inmujeres 2007). Por otro lado, la segregación ocupacional permite medir el grado de concentración de mujeres u hombres en alguna actividad económica; cuando no hay segregación, quiere decir que tanto hombres como mujeres desempeñan actividades iguales o equivalentes en la misma proporción. En el mercado de trabajo, generalmente las mujeres se encuentran concentradas en actividades “de mujeres” como la salud, la educación, la alimentación y el hospedaje. En tanto, los hombres predominan en actividades como el transporte, la minería, la electricidad, la industria automotriz, el perpetuando, así como la división tradicional del trabajo por sexos.

La perspectiva de género en los presupuestos debe propiciar que la brecha salarial tienda a desaparecer, así como la brecha en el acceso a oportunidades laborales para hombres y mujeres; las políticas públicas van en

² Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). *Guía para el análisis y el monitoreo de la equidad de género en las políticas de salud.*

caminadas en ese sentido. Se vuelve, por tanto, indispensable la aplicación de la transversalidad de la perspectiva de género en el presupuesto, ya que esto permite que la asignación se realice en forma horizontal, a fin de que todas las políticas públicas incluyan de manera cotidiana acciones de gobierno tendientes a lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

POLÍTICAS DE PLANEACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La asignación del presupuesto bajo una política de logro de la igualdad de género inicia, como cualquier otro presupuesto, de la planeación para su formulación, discusión y aprobación, su posterior ejecución y, finalmente, la evaluación y auditoría de lo ejercido.

Justamente, en la planeación del presupuesto es donde, en primer lugar, la política pública debe incidir en la perspectiva de género, ya que el seguimiento del proceso administrativo que conlleva implica corroborar el cumplimiento de la política planeada. Por ello, nos centraremos primordialmente en la parte de la política de igualdad de género en la planeación del presupuesto. Es indispensable saber en qué presupuestos sociales se incluye la perspectiva de género y qué indicadores se utilizaron para medir el logro de la igualdad (concentrado de resultados).

Sin embargo, es sabido que no basta superar la neutralidad en la planeación, sino que es preciso conocer si se llevó a cabo lo planeado, a través de los resultados, y si efectivamente propició la igualdad de género.

La política fiscal comprende dos aspectos: por una parte, la forma en que el Estado obtiene recursos para realizar sus labores de conducción de la economía, es decir, la recaudación de ingresos; por otra, cómo y qué actividades públicas financia, es decir, la distribución de recursos públicos. Así se conforma el presupuesto público (Pérez, 2012, p. 351). En él se refleja en qué gastan los gobiernos y en qué aplican los recursos para lograr el bienestar de la población, como medida de contribución para que las personas (hombres y mujeres) se puedan desarrollar y vivir mejor.

Las mujeres son la mitad de la población mundial considerada vulnerable por los roles que desempeñan, como el cuidado de la familia y de los enfermos, el trabajo doméstico y, en general, el bienestar de los miembros de la familia, sin recibir remuneración alguna:

En las últimas décadas se ha generalizado el uso de la perspectiva de género en la planeación de los presupuestos del mundo y América Latina. Cada país asume dichas políticas de distinta manera, si bien todos asumen como objetivo la erradicación de la desigualdad entre hombres y mujeres a fin de que los objetivos de igualdad se conviertan en motor del desarrollo económico, no todos asignan presupuestos significativos para lograr disminuir dicha desigualdad (ONU Mujeres).

La lucha de las mujeres por ser incluidas en las decisiones de política social ha dado lugar a que organismos diversos, como ONU Mujeres, aporten recursos para apoyar a los gobiernos para tal fin:

En 2006, ONU Mujeres apoyó a 82 países en el fortalecimiento de la igualdad de género en sus planes de desarrollo y presupuestos locales, nacionales y sectoriales. Veintiocho países notificaron aumentos en las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Si bien ONU Mujeres apoyó a los gobiernos para el logro de la igualdad de género desde sus planes de desarrollo y presupuestos locales, esto no quiere decir que se hayan incluido de manera transversal en el conjunto de presupuestos o que los presupuestos asignados sean significativos.

En ese sentido: “

A modo de ejemplo, una revisión del gasto en 35 países de América del Norte, Central, del Sur y el Caribe reveló que las asignaciones para abordar la violencia contra las mujeres oscilaron entre el 0,1 y el 1% del presupuesto nacional (ONU Mujeres).

De manera transversal, los gobiernos plantean políticas fiscales desde un enfoque sectorial para visualizar a quiénes deben llegar los recursos públicos, a fin de generar una protección social que permita proveer bienestar a la población en concreto, pues representa gastos en salud, educación, asistencia social y pensiones, que no son cubiertas por el sector privado. Cada país refleja sus políticas y estrategias de desarrollo, sus prioridades y políticas sociales en sus presupuestos, lo que da lugar a un mosaico heterogéneo en la introducción de la perspectiva de género, además de que la implementación de políticas de ajuste macroeconómico, a partir de la década de los ochenta, en la mayoría de países de América Latina, ha afectado negativamente las condiciones de vida en la mayor

parte de la población. Entonces, es importante detenerse a analizar la forma en que se plantean las políticas de gasto social y analizar si responden a una intención real de reducir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, y si esta perspectiva de género se ve reflejada en sus resultados alcanzados, ya que, como se señaló en el anterior apartado, el presupuesto asignado es mínimo. Considerando que los presupuestos de gasto social incluyen el gasto en salud, educación y vivienda, se plantean en general dirigidos a los beneficiarios; la gran mayoría de programas y planes no se detiene en señalar qué parte de ese presupuesto está orientado hacia las mujeres. Por lo anterior, se seleccionaron, exclusivamente dentro de los resultados, los programas dirigidos específicamente a las mujeres.

Este presupuesto es fiscalizado en términos de las acciones orientadas a la igualdad de género. Para el caso de México, hay estudios que dan cuenta del presupuesto asignado y de cómo a través del tiempo el presupuesto sensible al género ha tendido a crecer.

México: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2014.

Rubro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Monto	7,024.8	8,981.6	10,920.8	14,916.4	16,752.9	18,760.6	22,341.0
Ramo	23	27	23	27	26	25	25
Programas	65	74	67	80	88	1	116

Tomado de: Vinay, R.; Hofbauer, H.; Balmori, Pérez F. & Martínez, M. (2014). *Mujeres y pobreza: El presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*. Instituto Nacional de las Mujeres/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Sin embargo, los presupuestos de género pueden estar inmersos en el conjunto del gasto, lo cual puede dar como resultado una aparente neutralidad, pero más bien son presupuestos, como señala Jubeto (2008), "ciegos al género", es decir, no se considera la situación que viven las mujeres como los roles que desempeñan, la persistencia de la brecha salarial y la segregación ocupacional. La cepal (2016) menciona que se deben "realizar estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación, asegurando que no tengan un efecto negativo explícito o implícito sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no

remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres". En la medida en que persiste la idea de la división sexual tradicional del trabajo, buena parte del presupuesto tiende a ser utilizado para lograr que la labor de reproducción de la sociedad que realizan las mujeres esté garantizada, más que tratar de sacarlas de los roles tradicionales en los que su trabajo es invisible.

El siguiente cuadro muestra la información de los países donde se consiguieron datos sobre el presupuesto de género asignado, así como los resultados que benefician específicamente a las mujeres.

Si bien la gran mayoría de países asumen la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la elaboración de sus presupuestos, la información cuantitativa sobre la asignación de recursos con perspectiva de género es escasa y no es continua, como se puede observar en el cuadro.

La información sobre la evaluación de resultados es considerada cuando se tiene que transparentar la asignación de recursos y el cumplimiento de objetivos. Los resultados del gasto social en general son escasos y van relacionados primordialmente con la maternidad y el cuidado de la infancia. Sólo en algunos países se considera el empoderamiento de las mujeres y el impulso a la reducción de la brecha de género; en ese sentido, es importante recordar lo que señala Cortés (s/f): "A las personas no se les valora como sujetos de derecho sino como beneficiarios/as de los programas sociales".

Políticas sensibles al género	Presupuesto de género	Política de evaluación	Resultados
<p>MEXICO Presupuesto de Egresos de la Federación CAPÍTULO IV: El Ejecutivo Federal impulsará, de manera transversal, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal (PEF, 2017).</p>	<p>Del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, 0.030% se asignó directamente a las mujeres, y dicho gasto representó 0.70% respecto al total del gasto social de ese mismo año (Arriola). Para 2008 representó 0.05% del PIB y 0.29% del gasto programable (Pérez, 2012).</p>	<p>I. Incorporar la igualdad entre mujeres y hombres y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados (MIR) de los programas bajo su responsabilidad.</p>	<p>MIR. Programas sociales diferenciados por género 2017. - Programa de estancias infantiles para apoyar a madres, padres solos y tutores trabajadores. - Seguro de vida para jefas de familia y abarca a las madres y padres solos.</p>
<p>ECUADOR Presupuesto General del Estado 2011. Art. 70 de la Constitución, obliga a todas las instituciones del Estado a incorporar temas de género, el total de recursos para este tema. Se incorporaron las políticas de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009; Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género 2007; Plan Nacional de Erradicación de la Trata, el Tráfico y la Explotación Sexual contra Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres (2007).</p>	<p>Los recursos presupuestados destinados directamente a la atención específica de las mujeres y la igualdad de género, de acuerdo a datos que refleja el clasificador K, ascienden a un total de USD31,441,125.35 (2011). Representa al 3.6% de la plataforma presupuestal para 2011 (Proforma del Presupuesto General del Estado 2011).</p>	<p>Cumplimiento de Presupuesto. Permite observar cómo durante un año fiscal se cumplió o no con el presupuesto asignado. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador 2008.</p>	<p>- Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (21,809,939.67). - Salud integral y derechos sexuales y reproductivos - Disminución de brechas de género en el acceso a la educación formal. -Disminución del analfabetismo de las mujeres. - Capacitación del personal, especialmente en la temática de género y presupuestos con enfoque de género. Promoción de la igualdad y autonomía de la mujer.</p>

<p>VENEZUELA Instituto Nacional de la Mujer. Gobernabilidad y equidad de género.</p>	<p>Presupuesto en 1999: 228,000,000 de Bs. anuales, equivalente a 351,174.43 dólares. Para el año 2002, fue de cuatro mil millones de bolívares; para el Plan Operativo 2002, de Inamujer, equivalente a 2,079,002.08 dólares.</p>		<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento del trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar. -Derechos sexuales y reproductivos. -Derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijas/os que se desean concebir, y a disponer de la información y los medios que le aseguren el ejercicio de este derecho. -Protección integral a la maternidad. -Principio de equidad y no discriminación garantizado para todos/as los/as ciudadanos/as. -Promulgación de leyes que contienen disposiciones que favorecen el otorgamiento de tierras y créditos a las mujeres de los sectores más pobres de la población. -Creación del Banco de la Mujer.
--	--	--	---

<p>GUATEMALA</p> <p>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer. Ley del Presupuesto General de la Nación, en el que se incorpora el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género, como medida obligatoria a todos los ministerios y secretarías, entidades descentralizadas, centralizadas y municipalidades.</p>	<p>La asignación presupuestaria para el año 2013 alcanzó 8.04% del presupuesto nacional.</p>	<p>Los ministerios y secretarías, entidades descentralizadas, centralizadas y municipalidades deben reportar en el proyecto de presupuesto y en su rendición de cuentas el monto asignado y ejecutado presupuestariamente en acciones a favor de las mujeres.</p>	<p>Creación de unidades de género y etnia como mecanismos asesores para la efectiva incorporación de la perspectiva de género en la institucionalidad gubernamental.</p>
<p>PERÚ</p> <p>Plan de Acción de Género:</p> <p>Garantizar que la ayuda y los gastos públicos están dirigidos apropiadamente para que coincidan con los compromisos de igualdad de género y derechos de la mujer, y beneficien a mujeres y hombres, incluyendo el seguimiento de la cooperación y los gastos públicos para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, según corresponda.</p>		<p>Integrar objetivos de igualdad de género, empoderamiento de la mujer y derechos de la mujer en los mecanismos de rendición de cuentas.</p>	

<p>CHILE Primer Informe del Gobierno de Chile. Servicio Nacional de la Mujer (Sernam).</p>	<p>Sernam recibe un total de 32,846 millones de pesos en 2012, en el marco de un presupuesto que prevé un gasto total del sector público que asciende a 28,460,976 millones de pesos. Esta cifra representa 0,11% del presupuesto total, al igual que ocurría en el presupuesto 2011; de un año a otro, los gastos etiquetados para mujeres –fondos asignados al Sernam– se incrementaron 5.89%.</p>		
--	--	--	--

Fuentes de información:

Ecuador. Análisis con enfoque de género de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2011. Disponible en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_noticias/analisis_proforma_equidad_2011.pdf.

México. Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y Arriola, M. (2006). Guatemala. Informe de estado sobre la declaración y la plataforma de acción de Beijing y los resultados del XXIII Período de Sesiones de la Asamblea General de la onu. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report>.

Venezuela. Instituto Nacional de la Mujer. Gobernabilidad y equidad de género. Trigésima Cuarta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. cepal (s/f). Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/venezuela.pdf>.

Chile. Los objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2005. Consultado en Jiménez de la J. M. (2007). "Situación de la mujer en Chile con una perspectiva de Género". Disponible en: <http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2012.htm>.

CONCLUSIONES

En la gran mayoría de los países, los gobiernos están comprometidos al logro del Objetivo del Milenio número 3, es decir, lograr la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer. En el caso de los presupuestos con perspectiva de género, vemos que, en general, sí se plantea toda una serie de iniciativas que tienden a incluir la perspectiva de género que se ve reflejada en leyes, en los planes de presupuesto y en los programas sociales a nivel local, municipal, estatal y federal.

Sin embargo, cuando analizamos los resultados, encontramos algunos contrastes. En primer lugar, cada país genera sus propios mecanismos de comprobación de resultados. En México se encuentra la Matriz de Indicadores de Resultados, pero, al revisarla respecto a los programas sociales, se contemplan programas en general, y sólo dos hacen referencia a las mujeres y a los hombres en relación con la maternidad y con el cuidado infantil. En la medida en que no se logra entender la perspectiva de género, los presupuestos de género se ven como accesorios, y no logran hacerse transversales en el presupuesto, por lo que no contribuyen al logro de la igualdad de género, porque se aíslan al plantearlas de manera focalizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriola Medellín, Silvia (2006). "Presupuestos sensibles al género: el caso de México", *Nómadas*, núm. 24, pp. 68-79.
- Cámara de Diputados. Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres. México. CEPAL (2016). "Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030", *XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Gobierno del Uruguay.
- Cisneros Luján, Angélica I. (2013). "La planeación y la auditoría con perspectiva de género: un binomio necesario para avanzar en la igualdad de género desde el ámbito público", *Foro Igualdad de género. Una responsabilidad de estado*. Universidad Veracruzana, México.
- Cortés, Patricia (s/f). "Descentralización y desarrollo económico local en América Latina: ¿Nuevas alternativas para la equidad de género?", *Unidad Mujer y Desarrollo*, CEPAL.
- Elson, Diane (2008). "Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos", *Cuadernos de trabajo de Hegoa*, núm. 43.
- Inmujeres-OnuMujeres (2016). *Presupuestos públicos con enfoque de género*. México.
- Inmujeres (2007). *Glosario de Género*. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2014). *Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Jubeto, Yolanda (2008). "Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas", *Cuadernos de trabajo de Hegoa*, núm. 43.
- ONU-Mujeres. Hechos y cifras: Gobernanza y planificación nacional. Finanzas públicas nacionales. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/governance-and-national-planning/facts-and-figures>.
- ONU Mujeres. "Hechos y cifras: Gobernanza y planificación nacional. Finanzas públicas nacionales". Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/governance-and-national-planning/facts-and-figures>.
- Pérez, F. (2012). "Análisis de género de las políticas fiscales: Agenda latinoamericana", *La economía feminista desde América Latina. Una hoja*

de ruta sobre los debates actuales en la región. República Dominicana: ONU-Mujeres.

PNUD. Guía de transversalización de género en proyectos de desarrollo. Redacción (20 de febrero de 2018). “Inicia el reparto de tarjetas de Salario rosa en el Valle de México”. *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/inicia-el-reparto-de-tarjetas-de-salario-rosa-en-el-valle-de-mexico>. Redacción (21 de mayo de 2017). “Se intensifica la entrega de tarjetas rosas en municipios mexiquenses”. *El Universal*.

**POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
MONETARIAS CONDICIONADAS: ANÁLISIS COMPARATIVO
ENTRE MÉXICO, BRASIL Y COLOMBIA**

Mariana Betzaidet Cortés Sánchez

INTRODUCCIÓN

La política social muestra el vínculo que se establece entre Estado y sociedad, en donde el Estado es el que garantiza los derechos de los ciudadanos, como señala la definición de Teresa Montagut (2014, p. 21), al señalar que “la política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea manteniendo o facilitando sus condiciones de vida”; por ello, la política social abarca varios marcos institucionales que se han construido e implementado de diferentes formas a lo largo de la historia.

Como señala Cesar Giraldo (2016), la política social surge en Europa, especialmente después de la segunda revolución francesa; entonces, los derechos de libertad, igualdad y justicia, entre otros, formaban parte de un ideal inalcanzable para la mayoría de los trabajadores. Así, para garantizar el poder político del Estado, se crearon mecanismos que permitieron ayudar no sólo a los trabajadores, sino también a los ciudadanos pobres que eran iguales ante la ley. En este proceso se buscó que la Iglesia se mantuviera al margen, debido a que se buscaba fortalecer la independencia entre Estado e Iglesia, creando una política social laica.

La política social ha pasado por varias etapas desde el surgimiento del Estado nacional como elemento fundamental para el establecimiento del contrato Estado-Sociedad-Mercado, que dio base al denominado Estado de Bienestar, en donde se buscaba proporcionar a los ciudadanos todos los elementos necesarios para su desarrollo, hasta perspectivas contrarias basadas en la dinámica de mercado, en donde cada individuo es responsable de sus resultados, en función de sus habilidades y talentos.

Desde su surgimiento, la política social ha tomado como base a la familia, que es la unidad básica de reproducción de la vida, que tuvo que interactuar con la dinámica de mercado, específicamente con el mercado laboral, a través de los contratos; en esta relación, sus necesidades no tenían una correspondencia directa con la dinámica del mercado, especialmente en momentos de enfermedad, de vejez, de incapacidad, de muerte, etc. Así, la política social se estableció para cubrir esta falta de sincronía.

El problema de sincronía se profundiza cuando se elimina la formalidad en el mercado de trabajo a través de los procesos de flexibilización laboral, haciendo que la política social se transforme en una política asistencial, ya que ésta sólo busca proveer algunos bienes y servicios de emergencia, o incluso se establece una “asistencia social, bajo la modalidad de favores mediado por un régimen clientelista” (Giraldo, 2016, p. 12), lo que permite mantener el control político.

En América Latina, la política social universal no es un camino a seguir bajo el régimen político y económico actual debido a que es considerada altamente costosa; por tanto, la política social se ha limitado a la población que se encuentra en una situación de pobreza, y en este sentido, las clasificaciones sociales son amplias, ya que se puede hablar de pobreza extrema,¹ población vulnerable,² población marginada,³ etc. Incluso, se ha llegado a incluir a personas que han quedado fuera de la estructura familiar; ejemplo de ello son los niños de la calle, los indigentes, los trabajadores sexuales y los desplazados. Todas estas personas tienen el común denominador de no alcanzar el bienestar según los parámetros socialmente establecidos, debido a una falta de racionalidad en la toma

¹ Para el INEGI, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social, y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

² La población vulnerable se refiere a grupos sociales en condiciones de desventaja que, por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico, se encuentran en un riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la vulnerabilidad es resultado de la acumulación de desventajas, derivado de causas sociales y de características personales y/o culturales.

³ Para Conapo/Progres, la población marginada es aquella que suele ser objetivo de la política social, y se refiere a la población con carencias de bienes y servicios básicos captados en tres dimensiones: educación, vivienda e ingresos.

de decisiones individuales, lo que genera una especie de estigmatización para los beneficiarios.

La política social, a lo largo de la historia, siempre se ha propuesto el objetivo de generar bienestar; sin embargo, este concepto, a su vez, es “amplio y parcialmente opaco”. Como lo señala Amartya Sen (1999), el bienestar “tiene que ver con las diferentes capacidades y funciones que tienen los individuos para alcanzar su realización personal, estas capacidades son valoradas de diferente forma, generando un orden parcialmente relativo”. Esto genera que no exista un consenso sobre los límites, los alcances y, especialmente, sobre cómo la política social logrará dicha meta, ya que los recursos requeridos son elevados y el presupuesto público tiene recursos limitados, lo que genera la necesidad de identificar cuáles son las funciones sociales que deben proveerse, es decir, definir los bienes y servicios que permitan mejorar la calidad de vida, como educación, salud, relaciones laborales, vivienda, agua potable, electricidad, servicios urbanos, seguridad pública, cultura, etc. Tarea nada sencilla porque implica diferentes marcos institucionales que pueden entrecruzarse.

Un problema para la obtención de los recursos necesarios para poder llevar a cabo la política social corresponde a la tributación, debido a que, ante la ruptura de las garantías formales por la flexibilidad laboral, el contrato social queda vulnerado, y existen menos incentivos y condiciones reales para el pago de impuestos. Los ingresos provenientes de los impuestos propuestos y los costos de las transferencias sociales dependerán de las estructuras institucionales y de otras características particulares de cada país (Atkinson, 2016).

La precarización del mercado laboral ha generado una mayor desigualdad y polarización de las sociedades, lo que genera mayores problemas para la recaudación de impuestos, dado el costo relativo mayor que se genera para los menores estratos de ingresos; en contraparte, se generan condiciones que demandan una política social con una mayor participación, que permita generar condiciones para un mejor acceso a los recursos que los asignados por el mercado.

GASTO SOCIAL

Los mecanismos a través de los cuales se asignan los recursos para la política social han sido definidos por la CEPAL (2015) como el volumen de

recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) protección social, 2) educación, 3) salud, 4) vivienda y servicios comunitarios, 5) Actividades recreativas, cultura y religión; 6) protección del medio ambiente.

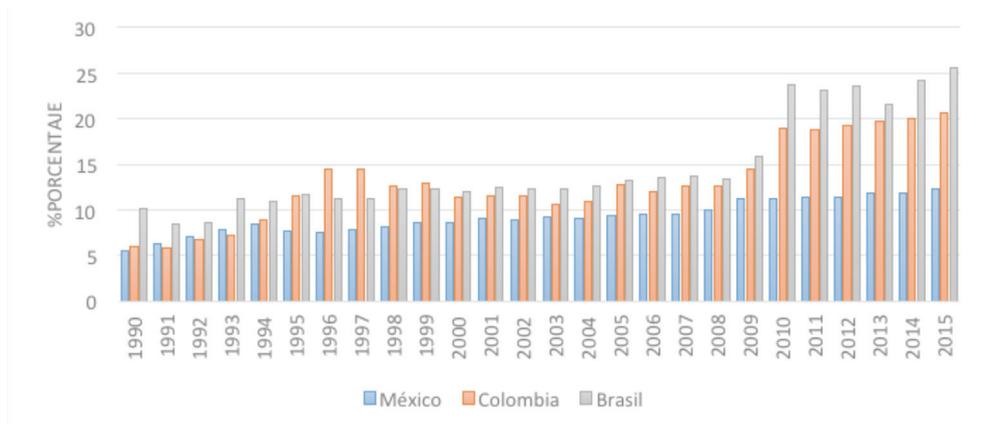
Si se analiza la evolución del gasto público social entre los países de interés, se puede apreciar como de 1995 a 2015 México ha sido el país que menos recursos ha destinado como porcentaje de su PIB al gasto social, en comparación con Brasil y Colombia, ya que, en promedio, durante el periodo aportó sólo 8.62% de su PIB, mientras que Brasil aportó 12% y Colombia, 11%. Debe señalarse que el promedio del gasto público social para los países miembros de la OCDE para 2014 fue de 21.9% (Rodríguez Gómez & Patrón, 2017), por lo que sólo Brasil estuvo por arriba de este nivel; mientras que Colombia estuvo ligeramente por debajo, y México se ubicó en una posición significativamente menor aportando tan sólo el 11.9%.

Se debe destacar que de 1990 a 1997 el porcentaje del PIB asignado a gasto social en Colombia creció aceleradamente, llegando incluso en los últimos dos años del periodo a ser superior que el asignado por Brasil. Esto puede explicarse porque en esta etapa se impulsaron los procesos de apertura comercial y liberalización cambiaria, unidos a un nuevo sistema de salud, seguridad social y una lucha contra el narcoterrorismo; sin embargo, este proceso se detuvo en 1998 por problemas económicos y fiscales, descendiendo hasta el 2003, periodo en el cual retomó su crecimiento, especialmente después de la crisis internacional del 2008, haciendo que su participación pasara del 12.6% al 20.7 % en el 2015.

Si se analiza el porcentaje del gasto social dentro del total del gasto público, México también destinó un porcentaje menor, ya que, en promedio, del 2010 al 2015 aportó 44.71%, mientras que Brasil destinaba 59.29% y Colombia, 62.29% durante el mismo periodo.

Para el caso de Brasil, este país incrementó aceleradamente su gasto social como porcentaje de su PIB debido al enfoque gubernamental que buscó fortalecer el mercado interno a través de una política activa de transferencias fiscales a los sectores de más bajos ingresos.

Gráfica 1
Gasto público social como porcentaje del PIB
para México, Colombia y Brasil (1990-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por CEPAL.

Nota. Para el periodo de 1990 a 2009 la información se recabó de: https://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador_id=1; para el periodo de 2010 a 2015, de: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises>.

Debido a los grandes niveles de inversión que se requieren, cada vez se busca más que también participe la iniciativa privada, con el argumento de reducir los riesgos que enfrenta el Estado al realizar inversiones para ofrecer servicios sociales; sin embargo, esto no contempla el hecho de que es la volatilidad económica privada la que genera la incertidumbre de poder dotar las condiciones necesarias al total de la población, por lo que el Estado debe proporcionar bienes públicos y sociales. Para alcanzar este objetivo, ha implementado programas de transferencias monetarias condicionadas.

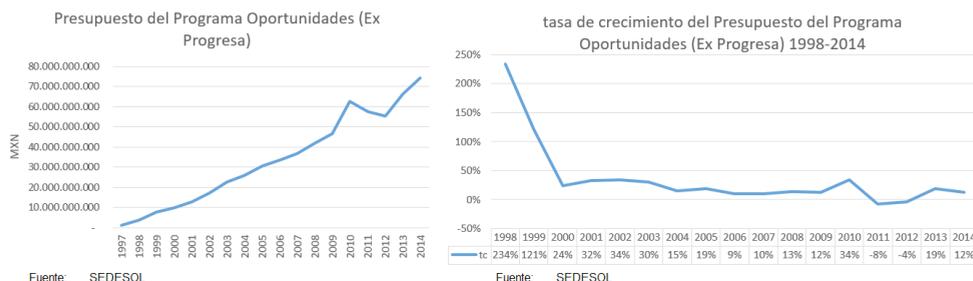
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC)

Los programas de TMC ofrecen una asistencia focalizada que sigue patrones diferentes en los países en donde la situación laboral tiende a ser informal, como en los países de América Latina, en donde México, Colombia y Brasil fueron pioneros en su desarrollo; desde su formación, estos programas han crecido a gran escala, ejemplo de ello es el programa Progresá, de México, que comenzó con aproximadamente 300,000 hogares beneficiarios en 1997, y para el 2015 ya apoyaba a 6,168,900⁴ familias, con un costo bimestral incurrido para la entrega de transferencias para la alimentación y becas educativas de \$13,411,594,415 (Prospera, 2016). El programa Bolsa de Familia, de Brasil, comenzó a implementarse en algunos gobiernos locales y hoy atiende 14,080,828 familias (Gobierno do Brasil, 2018); y en Colombia, el Programa de Familia en Acción, para el 2007, apoyaba a 1.5 millones de hogares (Fiszbein *et al.*, 2009, p. 3). Este crecimiento se genera por la búsqueda de regular la creciente fractura social derivada de la inestabilidad económica y por el gran costo que implica una política social general, así como una política laboral, por lo que se prefiere a la focalización, aunque en los tres países los programas de TMC se hayan convertido en programas nacionales, y para el caso de México y Brasil lleguen a atender aproximadamente a 20% de la población (Fiszbein *et al.*, 2009, p. 5).

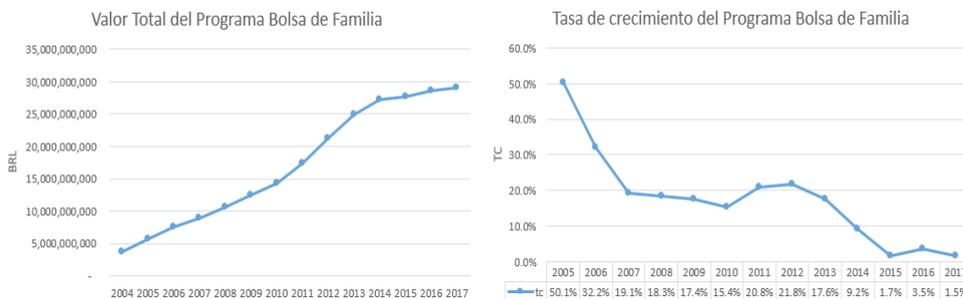
Si se analiza el crecimiento del programa de TMC en México, se puede apreciar cómo, en un inicio, nominalmente sus recursos crecieron constantemente, aunque en términos relativos el presupuesto del programa creció cada vez en menor medida, con incrementos considerables, en 2008, de 13% y, en 2010, de 34%; sin embargo, para 2011 y 2012 se redujeron sus recursos, retomando su expansión en el 2014.

⁴ Este dato corresponde al número de familias activas del periodo septiembre-octubre 2015, reportadas con fecha de corte del 15 de marzo del 2016, por el Programa de Inclusión Social Prospera.

Gráfico 2
Presupuesto de los programas de TMC y su variación porcentual en México, Brasil y Colombia (1997-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Sedesol.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php.



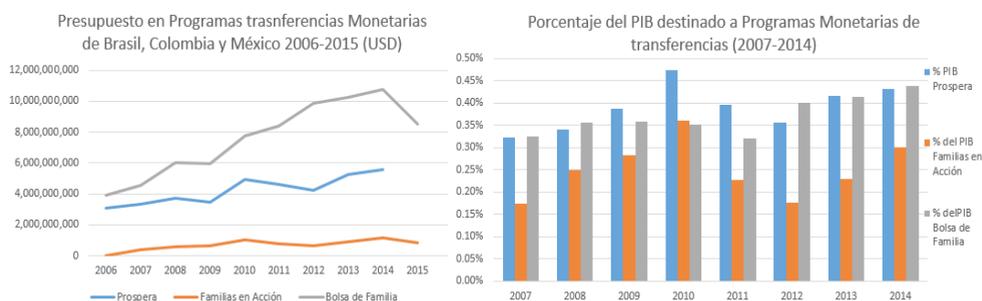
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por CEPAL.

En el caso del programa de Bolsa de Familia de Brasil, desde el 2004 se ha mantenido en crecimiento, especialmente de 2010 a 2012, aunque a partir de 2016 su crecimiento ha sido mucho menor, de sólo 3.6%. En el caso del programa Más Familias en Acción, su comportamiento ha sido más volátil, teniendo un crecimiento importante de 2005 a 2010, con un descenso importante de 2010 a 2011, y recuperando su crecimiento hasta el 2014, donde tuvo una ligera disminución.

Los tres programas de TMC tuvieron un incremento en su presupuesto en el 2008, situación que se explica por el complejo entorno económico generado por la crisis internacional, que afecta en mayor medida a la población vulnerable. Los programas de TMC suelen ser amortiguadores de los procesos cíclicos que generan desempleo y problemas de ingresos.

Si se comparan los tres programas de TMC, se observa que la cantidad de recursos destinados por el programa de Bolsa de Familia de Brasil es mucho mayor que los recursos destinados por México y Colombia, destinando 0.36% del PIB en 2010. El programa Prospera, de 2007 a 2010, aumentó su porcentaje de participación del PIB de 0.32% a 0.47%, porcentaje que ha sido el más alto del periodo entre los tres países. En promedio, de 2006 a 2015, tanto Prospera como Bolsa de Familia absorbieron 0.38% del PIB, mientras que el programa Más Familias en Acción sólo emplea 0.25% en promedio.

Gráfico 3
Presupuesto (USD) de los programas de TMC y porcentaje del PIB destinado a estos programas en México, Colombia y Brasil



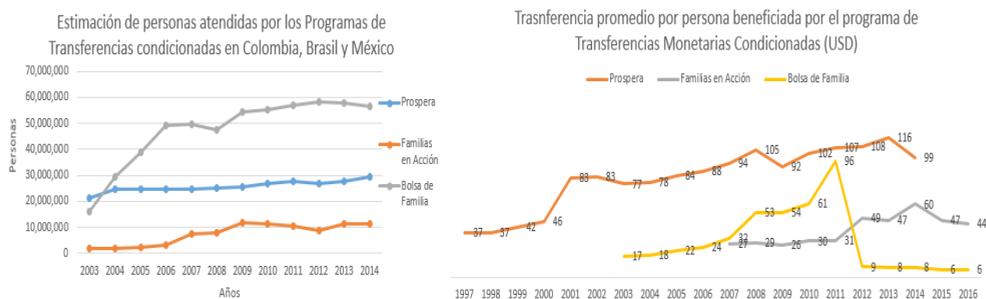
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la CEPAL.

Existe un dato importante a considerar, que es el porcentaje del gasto social que se destina a la transferencia directa de ingresos, ya que en varias investigaciones se señala que los países que aportan un porcentaje mayor a 50% a la transferencia directa de recursos monetarios suelen tener menores niveles de pobreza (Rodríguez Gómez & Patrón, 2017, p. 10); si se revisa este indicador, en promedio, de 2006 a 2001 Brasil destinaba 2.5%; Colombia, 2%; y México, 5.84% de su gasto social a programas de TMC, con lo cual se proveen recursos muy por debajo de los recomendados para combatir el problema de la pobreza.

Al analizar el número de personas atendidas por los programas de TMC, se puede apreciar que ha ido incrementando de 2003 a 2014; Brasil apoya a un mayor número de personas, sin embargo, el promedio de transferencia por persona beneficiada en este país ha venido disminuyendo de forma considerable. Ejemplo de ello es que tan sólo en un año, de 2011 a 2012, su decrecimiento fue de 91%. Esto puede mostrar que los programas se han extendido en términos de personas beneficiadas, pero no han mejorado el papel de las transferencias que les pueda permitir a las familias ubicarse fuera del umbral de la pobreza. Debe señalarse que en el programa Bolsa de Familia, el monto del beneficio básico, es decir, aquel que se otorga a las familias en extrema pobreza, se calcula sobre la base del valor de la línea de indigencia. A su vez, el monto plano del beneficio básico se complementa con un beneficio variable, consistente en un monto adicional que considera la composición familiar, por lo que las aportaciones varían en función de las condiciones de cada hogar.

Cabe señalarse que Prospera es el programa que brinda transferencias más altas promedio por persona beneficiada, llegando a los 116 dólares bimestrales (2013); sin embargo, para este programa desde el 2003 se creó un esquema diferenciado de apoyos (EDA), especialmente para las familias que mostraban ciertas características socioeconómicas y mejoras del bienestar consideradas “sostenibles”. Este esquema varía de acuerdo con la zona geográfica, aunado a que las aportaciones que reciben las familias dependen de la edad y del género de los menores de edad que formen parte de la familia, por lo que, de forma similar que el programa Bolsa de Familia, las transferencias son diferenciadas.

Gráfico 4
 Estimación de personas atendidas por los programas de TMC y monto promedio per cápita de transferencias (USD) para México, Brasil y Colombia (1997-2016).



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la CEPAL.

Cuando se hace diferenciación en las transferencias que se realizan a través de estos programas según las particularidades de cada familia, se realiza también una diferenciación en las oportunidades que se proporcionan para poder salir de la condición de pobreza; mientras que cuando se realiza la recaudación fiscal sobre los ingresos, estas consideraciones no son tomadas en cuenta.

Existen muchos argumentos a favor de reducir las transferencias monetarias, como el señalado por Filmer y Schady, quien argumenta que en algunos casos los montos bajos de transferencias pueden llegar a tener resultados favorables en términos de demanda de salud y educación (Ibararán *et al.*, 2017, p. 12), lo cual puede ser posible sólo debido al mayor peso que tienen las transferencias no monetarias, además de que estos programas buscan dejar a nivel del umbral establecido en términos del nivel mínimo de pobreza, de tal suerte que si un hogar superara este umbral, dejaría de ser parte de la población objetivo. Otro elemento que puede pensarse cuando disminuyen las TMC por persona es el hecho de que, al incorporar un mayor número, las personas podrían tener un nivel de pobreza menos profundo, lo que requeriría una menor cantidad de recursos.

Uno de los argumentos comunes es el hecho de que sólo se debe proporcionar una transferencia que permita complementar el ingreso, pero éste no debe ser tan alto, ya que con ello se generan incentivos para buscar otras salidas de la pobreza.

Los programas de TMC son focalizados hacia la población con menores niveles de bienestar, en el sentido de que, al ser focalizados, tienden a ser excluyentes, por lo que para algunos autores esto ya genera un cierto tipo de estigmatización a los beneficiarios; sin embargo, este elemento se hace necesario dada la restricción presupuestal. Una mayor población objetivo nos lleva a una menor transferencia y, con ello, a un menor impacto en el corto plazo, y también puede generar un mayor problema en términos de incluir a población con menores niveles de pobreza (Stampini, 2017, p. 13).

Para algunos autores, los programas de TMC deben brindar por lo menos el recurso suficiente para generar el incentivo que permita a las familias compensar el ingreso generado por el trabajo infantil por el ingreso proveniente de las transferencias; entre mayor sea la diferencia en la sustitución, mayores probabilidades de incrementar la escolaridad infantil. Este elemento es fundamental para alcanzar uno de los principales objetivos establecidos por los programas de transferencias, que consiste en generar capital humano.

En diversas evaluaciones externas, se ha establecido todo un éxito de los programas de TMC el hecho de que han incrementado la matrícula escolar y la asistencia; sin embargo, hay mucho que trabajar sobre la calidad de los servicios proporcionados, no sólo de los escolares, sino también los de salud. Un elemento importante a destacar es que el programa Oportunidades, desde su aparición, incorporó la evaluación externa dentro de su diseño, por lo que ha sido un programa ampliamente estudiado en contraposición con otros programas que no incluyeron este elemento.

El primer punto a analizar cuando se estudian los programas de TMC es cómo realizan su focalización, es decir, los criterios para seleccionar a la población que se beneficiará, y pueden ser los siguientes: los criterios socioeconómicos (ingresos), criterios demográficos (zonas marginadas), geográficos (rurales/urbanas), por alguna caracterización (edad, género, desnutrición), por pruebas de medios (calidad de vivienda) o por focalización comunitaria (asambleas).

En México, Prospera fue creado en 1997 como estrategia para apoyar a las familias rurales en extrema pobreza, y en función de los diferentes sexenios ha cambiado de nombre (Solidaridad, Progresá, Oportunidades y Prospera); se selecciona a la población en pobreza extrema, ampliándose a otros pobres o personas vulnerables. El programa Oportunidades tiene tres componentes: educación, salud y nutrición para incrementar el

capital humano. Se estima que, en promedio, las transferencias monetarias entregadas representan 22% de los ingresos mensuales de las familias beneficiadas. Para focalizar a la población objetivo, se realiza una selección geográfica a través del índice de marginalidad, construido con datos censales; después, las familias elegibles se determinan mediante un censo de todos los hogares de la comunidad, y se seleccionan involucrando a la comunidad mediante asambleas. Los costos de focalización en las comunidades rurales y con una población mayoritariamente indígena pueden ser altos, por lo que el programa no ha logrado erradicar el problema de la selección errada de las familias, así como los problemas de exclusión de las familias que sí requerían el apoyo (corrupción). Hay muchos problemas con el funcionamiento de las asambleas debido a que los participantes no se atreven a manifestar sus opiniones abiertamente.

Colombia inició en 2001 su programa Más Familias en Acción, especialmente en zonas rurales, ya que seleccionaba a las familias de municipios con menos de 100,000 habitantes y, al buscar incrementar el capital humano de las familias en extrema pobreza, también tenía que considerar la capacidad de oferta que tenían los municipios en términos de servicios educativos y de salud. Otro elemento que se consideraba era la capacidad de la Banca, que estaba limitada; el Banco Agrario de Colombia, S. A., abarcaba 81% de los municipios. Para la selección de las familias, se consideraba a las del nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); en este sentido, el programa ha sido relativamente exitoso, ya que ha mostrado un buen desempeño en lo referente a minimizar errores de inclusión. Se estima que 71% de familias que ingresó al programa estaba en situación de indigencia al momento de iniciarse la intervención (Attanacio, Meghir y otros, 2004, en Biggs, 2005, p. 94); hoy en día, el programa también incluye a los desplazados por algún grado de victimización, elemento importante, ya que se estima que entre 1995 y 2007 más de 2.3 millones de personas (4.8% de la población total y 15% de la población rural) sufrieron el desplazamiento forzado por la violencia interna (Muñoz Wilches, 2007, pág. 1). Esta situación ha hecho que las víctimas de desplazamiento representen 19% de los beneficiarios del programa (Ibarrarán *et al.*, 2017).

Brasil creó, a inicios de 1999, la Bolsa de Familia, para erradicar el trabajo infantil en zonas rurales; poco después, se expandió a zonas urbanas, para tratar de solucionar el problema del trabajo de los niños de la calle. Inició con una población objetivo de 266,000 niños de 10 a 14

años de edad; sin embargo, este programa se ha expandido en los últimos años para atender desde gestantes hasta adolescentes, unificando el programa con el Fondo de Garantía de la Renta Mínima. Así, para realizar la focalización se seleccionan localidades con mayor trabajo infantil, se recolecta información de los hogares para una preselección de las familias, en donde se vincula a un representante civil buscando minimizar el error de exclusión. Algunos autores establecen que en las zonas rurales el programa está bien focalizado, buscando que las transferencias se gasten en bienes de primera necesidad, como ropa y alimentos; pero en las zonas urbanas la información es muy restringida e incompleta, así como también en la ciudad los problemas de abandono familiar, violencia, drogas, lo que genera un problema más complejo. Este programa incorpora componentes psicosociales que buscan mejorar el autoestima, las habilidades sociales y los derechos humanos (Stampini, 2017). El programa también apoya a familias para la superación de la pobreza extrema, otorgando un apoyo que garantice que las personas que componen la familia tengan un ingreso que sobrepase el piso de renta mínima de 27 USD.⁵ Este programa realiza su focalización en función de una prueba de medios donde, a través de una entrevista al responsable, se determina el ingreso familiar

Otro elemento que se debe considerar es el hecho de que para mantenerse como beneficiario dentro de los programas de TMC hay que cumplir ciertas condiciones que permitan el desarrollo de buenas prácticas; sin embargo, se requiere evaluar si la condicionalidad misma es válida, y efectivamente, las familias no saben o son incapaces de decidir sobre su bienestar, por lo que se debe exigir la inversión en educación y salud.

Los programas de TMC, en general, están enfocados en la generación de capital humano, por lo que dan preferencia a las familias que cuentan con niños; sin embargo, estos programas, en algunas ocasiones, se amplían y se generan transferencias a adultos mayores, pero éstas suelen ser menores. Al comparar los tres programas, se aprecia que el programa Oportunidades, de México, pone mayor énfasis en la generación de capital humano; mientras que el programa Bolsa de Familia, de Brasil, y Más Familias en Acción, de Colombia, ponen más énfasis en la redistribución, especialmente de los grupos más vulnerables.

⁵ Fuente: <http://plataformacelac.org/programa/99>.

La focalización de los programas de TMC hace cada vez más énfasis en evitar cometer errores de inclusión (dar beneficios a quienes no entran en la población objetivo) que en los de exclusión (dejar parte de la población objetivo sin beneficios), lo que ha sido cuestionado desde una perspectiva de derechos que sostiene que lo relevante es evitar los segundos (Sepúlveda, 2009). Algunas evaluaciones realizadas en el 2004 han señalado que el error de exclusión era mayor que el de inclusión en el programa Oportunidades y Bolsa Familia (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007).

CONCLUSIONES

La política social de cada país debe partir del establecimiento de lo que entiende por bienestar, para establecer claramente el monto de recursos que se requiere y su asignación.

Los programas de transferencias condicionadas son programas que buscan reducir la pobreza en el corto plazo, para crear condiciones necesarias para el desarrollo; pretenden contrarrestar la vulnerabilidad generada en los periodos de recesión, sin considerar que muchos de los problemas son de orden estructural, por lo que los programas de corto plazo pueden mitigar temporalmente el problema pero no solucionarlo. Otro elemento importante es el hecho de que la política social, a través de los programas de TMC, promueve sólo la generación de capital humano para un mercado laboral cada vez más precario, con el argumento de mejorar el nivel de competencia y no de garantizar bienestar para las familias.

Uno de los elementos importantes que promueven dichos programas es la generación de capital humano; sin embargo, esta posición olvida que el objetivo no es la promoción del crecimiento económico, sino el bienestar, y que si bien la generación de bienestar puede derivar en mejoras en la actividad económica, éste no es el fin último.

Los programas sociales de largo plazo en general tienen mayor impacto en el bienestar que los programas focalizados de corto plazo. Existe una literatura que sostiene, bajo el nombre de “paradoja de la redistribución”, que los programas focalizados tienen un menor impacto redistributivo y en la reducción de la pobreza, en comparación con los programas universales (Korpi y Palme, 1998); prueba de ello son los datos que señalan que, al cabo de seis años de permanencia en el programa, sólo alrededor de 20% de las familias lograba superar la línea de elegibilidad.

Se determinó, asimismo, que 42% de las familias retrocedería en el futuro y volvería a quedar bajo dicha línea. Por otra parte, las familias que se retiraban del programa presentaban procesos típicos de reacción o adaptación a crisis económicas, lo que indicaba que volvían a encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad.

Otro elemento que parece cuestionable es la discusión que existe sobre si el bienestar lo merecen las familias que siguen las condiciones impuestas, lo que hace que el programa sea excluyente; por tanto, deja fuera a familias necesitadas. Se debe considerar que, en muchos casos, para cumplir con las condiciones, son las mujeres las que tradicionalmente asumen esta responsabilidad, lo que puede generar restricciones para la inserción de la mujer en el mercado laboral (CEPAL, 2006; Pautassi y Zibecchi, 2010, p. 18). También se debe considerar que los programas de TMC no sólo tienen efectos económicos, sino también políticos, que no deben dejarse de lado.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Biggs, G. (2005). "El procedimiento de controversias de la OMC. La experiencia de América Latina y el Caribe", *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (86), 63-99.
- CEPAL (2015). Acerca de. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/acerca>.
- Fiszbein, A.; Schady, N.; Ferreira, F.; Margaret, G.; Keleher, N.; Olinto, P. & Emmanuel, S. (2009). *Panorama General. Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la Pobreza Actual y futura*. Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
- Giraldo, C. (2016). *Política Social Contemporánea. Un paradigma en crisis*. Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Universidad nacional de Colombia.
- Gobierno do Brasil (2018). *Matriz de Información Social*. Recuperado de: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php.
- Ibarrarán, P.; Medellín, N.; Regalia, F. & Stampini, M. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molyneaux, M. (2000). "Ciudadanía y política social en perspectiva comparada", en S. Reuben Soto, *Política Social, vínculo entre Estado y sociedad* (pp. 23-28). Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Montagut, T. (2014). *Política Social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Muñoz Wilches, L. A. (2007). *Implementación del Programa Familias en Acción a Población Desplazada*. Banco de Programas y Proyectos de inversión Nacional. Colombia: DIFP-DNP. Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027065309999.pdf.
- Rodríguez Gómez, K. & Patrón, S. F. (2017). "La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso", *Gestión y Política Pública*, xxvi (1), 3-51.
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la Desigualdad*. Alianza.

Stampini, M. (2017). "Identificación de beneficiarios y manejo del padrón", en P. Ibararán; N. Medellín; F. Regalia & M. Stampini, *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación* (pp. 11-32). BID.

LA REFUNCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO URBANO Y SU RELACIÓN
CON EL CAPITAL INMOBILIARIO EN MÉXICO, 2013-2017

Jorge Álvarez Méndez

INTRODUCCIÓN

Uno de los escollos fundamentales para la inversión inmobiliaria ha sido la disposición de suelo para destinarlo a la urbanización. En buena medida, en la periferia de las ciudades se mantienen grandes extensiones bajo el régimen de origen social como ejidos y comunidades agrarias. Si bien se iniciaron importantes procesos jurídicos para desincorporar fracciones de dichos núcleos para llevar a cabo proyectos inmobiliarios, los procesos son sinuosos en cuanto a la legalidad vigente tras las reformas al artículo 27 constitucional. Con todas esas dificultades, se ha podido convertir en objeto de transacciones mercantiles el acceso a la tierra.

A pesar de estas modificaciones significativas en pro de una mercantilización, el entramado institucional, administrativo y político, a partir de 1992, se ha encontrado fragmentado, disperso y enfrentado, con demandas aún pendientes de acceso a la tierra y certidumbre sobre la posesión de la tierra. Así, mientras la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) concentraba las atribuciones sobre el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y las reservas territoriales, se enfrentaba al costado con que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) aún tenía pendiente el desahogo de múltiples litigios: a la postre, esta dependencia tuvo como función principal resolver los expedientes heredados en el mundo campesino, con la legislación anterior a las reformas salinistas. Se tenía así una dispersión de funciones desde los intereses inmobiliarios y, por ende, un escenario de incertidumbre jurídica y de obstáculos a sus proyectos para proveerse de la superficie estimada para emplazar proyectos de vivienda

e infraestructura privada. La fusión de atribuciones *ad hoc* a estos objetivos de alguna manera respondía a una presión pendiente para el capital inmobiliario.

Así, en el presente trabajo se abordará un examen de este eje de conversión de la SRA y de algunas funciones antes en manos de la Sedesol, en una nueva entidad, para analizar sus alcances en cuanto al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. A través de las modificaciones en las competencias de las dependencias mencionadas, su intervención en las políticas públicas y el juego de poder entre los actores fundamentales, se analizará el recambio institucional para reposicionar en otra articulación al desarrollo urbano en México.

DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

A inicios del sexenio 2012-2018 de la administración pública federal, el titular del Poder Ejecutivo adoptó la determinación de crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y suprimir así la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).¹ Siete de veintitrés atribuciones fijadas en el artículo 41 del decreto correspondiente se refieren a asuntos agrarios, otras ocho tratan acerca de la planeación urbana o del ordenamiento territorial y, finalmente, el resto devienen en asuntos relativos a financiamiento, infraestructura y coordinación institucional. Tan sólo en este recuento puede entreverse una conflictiva confluencia de problemas presentes en un nudo hasta ahora atado a intereses contrapuestos: suelo disponible, derechos de los núcleos agrarios, irregularidad de la tenencia, insuficiente planeación urbana e incipientes políticas de ordenamiento territorial.

Sobre ese desanudamiento de la trama en los ejes agrario, urbano y territorial se juega la prevalencia de unos actores preponderantes sobre otros a la hora de definir los derroteros de la política pública a construir con base en esos vectores. Todavía en la administración 2006-2012, el desarrollo urbano y la ordenación del territorio correspondían a una

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 02/01/2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Segob, 2013).

subsecretaría de Sedesol² que estaba alineada, en el mismo sector, como organismo público desconcentrado: la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett); en este periodo, controlaba vertientes fundamentales, como la planeación urbana, el combate a la pobreza en las ciudades y la incorporación de ejidos al desarrollo urbano. El hincapié de la anterior administración para Sedesol consistió en el asistencialismo a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), y ello subordinaba la problemática del desarrollo urbano como objetivo institucional oficial. Además, únicamente las reformas constitucionales no bastaban para catapultar la inversión por parte del capital privado: aún debía desmontarse la estructura administrativa del sector agrario con funciones propias, en el marco de la resolución de demanda de tierra.³ Había que romper esta columna vertebral de liga de las demandas del mundo campesino a una dependencia federal, unida a la Procuraduría Agraria y al Registro Agrario Nacional. Esta triada era un valladar a la expansión territorial de los procesos urbanos.

Por otro lado, el capital inmobiliario demandaba suelo disponible para urbanizar pero, al estar una importante superficie en el sector social formado por ejidos y comunidades agrarias, se dificultaba su acceso legal y su certidumbre jurídica; ambas caras de una misma moneda para la mercantilización del suelo y la efectiva sanción de la propiedad privada inmobiliaria. Abonaba a esta presión de los desarrolladores de vivienda el avance de un proceso con el mismo trasfondo para adecuar la evolución de los núcleos urbanos a los cambios en el artículo 27, es decir, la regularización de los asentamientos irregulares y la certificación de derechos de ejidos. Sin embargo, ambos objetivos específicos estaban administrados, por un lado, en la vertiente del sector agrario (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbano); mientras que la regularización legal de las ocupaciones irregulares quedaba en la órbita del sector Desarrollo Social. Una bisagra que unía sector agrario en función

² Se definen como sus tareas sustantivas: "Diseñar, planear, promover, proyectar, normar, coordinar y articular, en lo que compete a la Secretaría, las políticas de ordenación del territorio, de desarrollo urbano, de suelo y reservas territoriales, de desarrollo regional y de atención a la pobreza urbana" (Secretaría de Desarrollo Social, 2012, p. 4).

³ La incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano "bajó los costos en la construcción de vivienda de interés social; esto no favoreció mucho a las constructoras, ya que se promocionó el sistema de autoconstrucción (Fortino, Vargas & Villalobos, 2005, p. 74).

del desarrollo urbano fue el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO):

La meta de PISO al año 2 000 era incorporar 150 mil hectáreas en las 4 grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del programa 100 Ciudades y en ciudades de prioridad estatal. De las 150 mil hectáreas 101 mil son de origen ejidal y comunal; es por ello que en los registros de avances del programa se consideran los mecanismos descritos de expropiación concertada, regularización, dominio pleno e inmobiliaria ejidal (Olivera Lozano, 2005).

Para el autor citado, la reforma al artículo 27 y el procedimiento legal de incorporación de los ejidos a la urbanización no significaban en automático la privatización que, en todo caso, se consumaría posteriormente. Sin embargo, en términos económicos sí se avanzó en la consecución de importantes extensiones de tierra para su urbanización por parte de las empresas inmobiliarias, es decir, se abría un importante campo para la promoción inmobiliaria, en primer lugar, sobre terrenos y amplias zonas periféricas. Estos elementos están en el escenario de fondo para establecer, bajo la pauta de la Sedatu, al sector agrario, subsumido a las políticas públicas de desarrollo urbano; y por otro lado, dejar el asistencialismo de la política social en el cauce de la Sedesol.

En consonancia con la tendencia descrita en cuanto al sometimiento de aspectos agrarios al ordenamiento territorial, la organización sectorizada de la administración pública federal da un nuevo salto cualitativo en 2013, al agrupar, en el área de competencia de la Sedatu, a tres importantes organismos, para la política habitacional:

a fin de dar congruencia a los programas y políticas públicas en materia de vivienda y, toda vez que la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares son entidades paraestatales cuyo objeto y funciones están vinculadas con el ámbito de competencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, es necesario que queden agrupadas en el sector coordinado por dicha Secretaría (Presidencia de la República, 2013)

Se va cerrando un trayecto que despeja a los intereses inmobiliarios el traslapamiento de funciones o de una abierta confrontación de atribuciones que hacían sinuoso el acceso al suelo, en primera instancia. El

sector agrario era asumido como un vestigio del Estado social, propio del desarrollismo en lo económico, de la impartición de justicia en lo jurídico y del tutelaje y de la distribución en lo social; en síntesis, se le dejaba de lado como producto de otro pacto social, el originado en el Constituyente de 1917 para crear un mercado de tierras y un ordenamiento legal liberal. No obstante, un importante óbice para tener superficie disponible para la inversión inmobiliaria era acelerar la implementación de las reformas en el marco jurídico, como un dispositivo de política pública en la edificación del hábitat urbano.

ACTORES Y RELACIONES DE PODER

En términos generales, los principales actores inmersos en la conversión de la SRA, la Corett y las funciones de la subsecretaría *ad hoc* de Sedesol en Sedatu son: la Presidencia de la República, el aparato administrativo de esas entidades, el empresariado inmobiliario e incluso actores institucionales globales como la OCDE. Aparecen, en un segundo plano, incluso de receptáculos del recambio: gobiernos municipales, ejidatarios y comuneros. El surgimiento de esta secretaría va más allá de una simple reubicación en la estructura organizacional del sexenio en turno. Se trata de colocar en primer plano las funciones de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, con una incidencia directa y menos negociada de un agente que atravesaba múltiples mediaciones, como el capital privado inmobiliario en la definición de la política pública habitacional, en la planeación del desarrollo urbano y en la constitución de reservas territoriales. No es que la negociación entre el aparato burocrático y los intereses inmobiliarios se pueda obviar ya. Se trata de indicar cómo en la nueva configuración institucional adquiere un rol de control e influencia directa en la definición de políticas públicas, porque el contexto actual ha despejado una serie de obstáculos como demanda histórica de constructores, promotores y vivienderos.

Un importante documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recoge esta aspiración de matizar la política pública en desarrollo urbano para impulsar la inversión inmobiliaria en México. Sin duda, los estudios de estos organismos internacionales hegemónicos alcanzan el rango de directrices a adoptar por parte de los gobiernos incluidos en ese espacio multilateral de países con mayor nivel de

desarrollo económico. Para la OCDE es esencial reconvertir las instituciones nacionales a los fines de lucro del capital, bajo preceptos nodales como eficiencia, competitividad, gobernanza, flexibilidad y sustentabilidad. Para las políticas públicas habitacionales y de suelo, las recientes reformas se enmarcan en la lógica de la *gobernanza pública* y del *desarrollo territorial*, en una elocuente dupla temática con un recorrido en otra vía diferente a lo que se había concebido en México como acceso a la tierra, propiedad social y distribución de la riqueza. De modo que una definición con amplia gama en el desarrollo urbano señala, respecto a la creación de la secretaría en cuestión:

La magnitud de la tarea de la SEDATU no debe subestimarse pues, en las últimas décadas, el gran número de actores involucrados en el proceso de desarrollo ha impedido dar respuestas efectivas y coordinadas a los desafíos urbanos. Existen diversas secretarías de estado y organismos que participen en los sectores de la vivienda, el transporte y los servicios urbanos en los diferentes niveles de gobierno. No sólo hay un gran número de actores, sino que éstos son muy heterogéneos tanto en términos de su capacidad para influir en la política y la práctica, como en sus capacidades técnicas, fiscales y humanas. El enfoque sin precedentes en materia de vivienda y políticas urbanas en la agenda de reformas del actual gobierno es, pues, un hecho positivo (OCDE, 2012).

Entrelíneas, se puede leer en otras partes del texto citado que un adversario del desarrollo urbano modelizado por la OCDE es justamente el régimen agrario de propiedad social; otro más es la informalidad asociada con la irregularidad en un espacio de realidades a superar por las reformas emprendidas, sobre todo, en el sexenio actual. Todos ellos son factores que minan la posibilidad de hacer *ciudades competitivas* en esta muy representativa visión de las políticas públicas. De hecho, la Sedatu surge a contrapelo de la abigarrada arquitectura constitucional y de leyes secundarias, así como de los ordenamientos de los Estados, para eliminar “costos de transacción” que encarecían por las vías legales; por ejemplo, contar con amplias superficies adecuadas a la urbanización bajo las pautas del capital de promoción inmobiliario de las grandes empresas.

Puede suponerse que estas negociaciones entre promotores inmobiliarios y ejidatarios, al margen de las leyes vigentes hasta antes de 1992 y de la dispersión funcional del ya señalado régimen de suelo (SRA), política habitacional (Infonavit) y planeación urbana (Sedesol), encarecían las

posibilidades de comprar tierra para la construcción de vivienda a gran escala. Los grandes constructores negociaban con núcleos agrarios asentados en la periferia, sin las reglas de la certidumbre jurídica. En el campo de la incertidumbre sobre la propiedad de los solares periurbanos y periféricos, se perdía acceso a la cercanía con los centros urbanos, en tanto que se ganaba al transferir los costos de dotación de servicios públicos a los gobiernos municipales; evidentemente, se lucraba también con el bajo costo de edificación, por contar con terrenos comparativamente baratos, metro por metro cuadrado. Se entiende que para la OCDE y para el gran empresariado inmobiliario esto fuera insostenible a futuro, dada la necesidad de alimentar el circuito mercantil con mayores desarrollos habitacionales en un mercado que crecía dentro de los límites de la autoconstrucción y que se desaprovechaba para la escala industrial de producción inmobiliaria. Una secretaría como la Sedatu, al imbricar suelo, planeación urbana y desarrollo habitacional, solucionaría en parte la exigencia de eliminar todo obstáculo jurídico y económico para una territorialidad de acelerada expansión urbana. Se vertebró bajo un solo eje como secretaría a Conavi, Fonhapo y Corett. No se trataba, como en el pasado inmediato, de que fuera la “cabeza de sector”. Valga equiparar al crecimiento de la ciudad en la irregularidad con el menoscabo de posibilidades de lucro para los emporios inmobiliarios, como se reconoce en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018:

Es necesario generar, en conjunto con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios adecuados para el sector inmobiliario, que oriente la localización de los desarrollos habitacionales y disminuya los lugares mínimos para estacionamiento de manera que permita darle un uso más eficiente al suelo, de acuerdo a los planes de desarrollo urbano y criterios de densificación y sustentabilidad” Sedatu, 2013, p. 10.

En el mismo documento de la OCDE se establece, con meridiana claridad, un mayor poder de la empresa privada en cuanto a la construcción de vivienda, habiéndola dotado de más facultades para su consolidación en la hegemonía del proceso urbano. Se presionó a las instituciones gubernamentales para poder ampliar los segmentos de mercado de interés para las cuantiosas inversiones inmobiliarias. Como puede observarse en el siguiente cuadro, en tres decenios, a partir de inicios de este siglo, una importante oferta de vivienda podía dirigirse a las necesidades de terreno para urbanizar.

Requerimiento de suelo urbano para el periodo 2000-2030		
<i>Tipo de desarrollo</i>	<i>Superficie a desarrollar</i>	
	<i>(hectareas)</i>	<i>(%)</i>
Autoconstrucción / desarrollo irregular	50541	20.12
Vivienda económica / institución social en conjuntos habitacionales	59701	23.76
Lotes y servicios / autoconstrucción vivienda progresiva	95522	38.02
Desarrollo residenciales nivel medio	45487	18.10
Total	251251	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en Duhau, Emilio y Cruz Rdz., Ma. Soledad; "Suelo para vivienda". Entre el Estado y el Mercado.

El anterior esquema contaba con las características defectuosas de emplazar en las periferias a los nuevos desarrollos habitacionales, sobre todo el segmento de vivienda económica (provista por institución social en conjuntos habitacionales). Al agruparlo con los desarrollos residenciales nivel medio, se tiene el parque habitacional de interés para el capital inmobiliario, es decir, 41.9% de la superficie proyectada en el periodo. Esta importante extensión, evidentemente, requiere de reglas proclives a elevar la rentabilidad y superar los escollos señalados en el estudio de la OCDE, que transitaban por tortuosos laberintos burocráticos, de alargada resolución.

A finales de la década de los ochenta –es decir, en la antesala de las reformas a la legislación agraria–, el panorama de dificultad para el acceso a suelo en cuanto a la formación de reservas territoriales por los grupos inmobiliarios se describe diáfananamente por el entrecruzamiento de autoridades gubernamentales-comunidades agrarias-promotores privados:

mientras algunas instituciones del Estado se constituyeron en vehículo de transferencia de tierra de las comunidades agrarias, los organismos públicos de vivienda como INFONAVIT y AURIS, han tenido que recurrir a agentes privados para adquirir en el suelo soporte para sus propias operaciones, lo cual incluye situaciones en las que ese suelo provino de promotores que las compraron al Estado a bajo costo y luego lo vendieron a organismos oficiales a precios inflados (Schteingart, 2001, pp. 194-195).

En cambio, un elemento de reorganización de la Conavi creó, desde 2004, el Registro Único de Vivienda, con la finalidad de agilizar el procedimiento administrativo, en un escenario de suyo favorable a la promoción privada, que explícitamente deja fuera de su consideración a la vivienda autoconstruida. Adquiere hoy mayor fuerza el organismo al aliarse con Sedatu. Estos cambios particulares en el registro de vivienda adquieren una importancia de mercado –en línea con las causas que dieron vida a la centralización de funciones adquirida por Sedatu– tal que se puede ilustrar en el desarrollo de un instrumento como el *geomarketing*, que permite agilizar la circulación de la mercancía-suelo a través de una pronta ubicación geográfica de los terrenos para compraventa: esta técnica sólo es posible con un control mayor, que era evadido si el Registro Agrario Nacional se agrupaba en el sector agrario, si no se concluían los procesos de incorporación de solares al desarrollo urbano.

Los rasgos antes descritos se acomodan a un escenario de preeminencia del capital inmobiliario, pero, como se ha supuesto en este trabajo, juega también un papel importante como factor de presión en este rediseño gubernamental de las políticas públicas sobre desarrollo urbano. Han sido puestas las nuevas reglas, y algunas que operaban en los hechos, pero al margen de la legislación, se han modificado. De este modo, el dominio del capital inmobiliario no es absoluto, ni incontestable es tampoco su evolución en las diferentes coyunturas económicas. Se puede afirmar hasta acá cómo la presión ejercida por decenios por los inmobiliarios para cambiar las reglas se ha visto coronada en un conjunto de elementos para avanzar, sobre todo, en a) la mercantilización del suelo, b) su más amplia disposición, c) la certidumbre jurídica en la propiedad privada y d) en el acceso al financiamiento de los organismos de vivienda.

Entre vaivenes de los grupos inmobiliarios, estas reformas han producido hasta ahora resultados disímiles, pues la relativa autonomía del funcionariado público también pugna por llevar a cabo los intereses como grupo de la élite gobernante. Entonces, no hay un camino lineal por donde se encarrila sin cortapisas la elevación de la rentabilidad de los principales corporativos de vivienda. Ello se refiere a que el programa sectorial guía a la secretaría (Sedatu, 2013, pp. 2-4, 17) en tres ejes que no casan necesariamente con la localización periférica de las reservas territoriales de los principales grupos de vivienda. En esta pugna, Sedatu contraviene esta especialización privada de los desarrollos habitacionales proyectados por al menos tres de los principales emporios inmobiliarios, ya que la

dependencia impulsa una política de concentración de la población rural en los asentamientos con mejor infraestructura y servicios, además de que se busca que el crecimiento se dé en el interior de los centros urbanos existentes para consolidarlos. De acuerdo con análisis financieros: “Los cambios en la política de vivienda, que impulsaron la construcción en polígonos cercanos a las ciudades, devaluaron las reservas de tierra de estas empresas [Homex, Urbi y Geo] y a esto se sumaron sus elevados niveles de apalancamiento, lo que las llevó a caer en insolvencia de pagos y a una reestructura” (Valle, 2015). Se vivió un declive ya vislumbrado desde 2015, momento crítico para esos tres grupos, tal que dejaron de priorizar la construcción en aras de vender las existencias.⁴ Estos cambios en la política habitacional se concretan en los desarrollos certificados planteados por Sedatu, que los opera directamente, contra el esquema anterior, operado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).⁵ Estos programas se caracterizan por la densificación de las zonas urbanas para minimizar las inversiones en infraestructura que dote de servicios y movilidad a los hogares de los desarrollos habitacionales localizados en las áreas alejadas a los centros urbanos.

En estas políticas de consolidación de los centros urbanos, se han contravenido intereses de crecimiento de los desarrollos habitacionales planeados por tres de las más grandes inmobiliarias. Insistiendo, se trata de una tensión con saldos inciertos pero que avanzan en una preponderancia de las políticas urbanas por el capital inmobiliario. No es ajeno a estos desplazamientos funcionales que desde la conformación de la secretaría, en 2013, hasta ahora haya habido tres titulares de breve duración.

En general, a nivel nacional pueden distinguirse tres grandes bloques de empresas pertenecientes al capital inmobiliario, para matizar quiénes sí se están beneficiando directamente de las políticas habitacionales, de suelo y financiamiento impulsadas por Sedatu:

⁴ “Geo vendió 20 mil viviendas el año pasado, pero fueron inventarios del 2012. Urbi no construyó. Homex vendió pero construyó pocas casas. Estas tres grandes prácticamente solo si vendieron por los inventarios que tenían’, dijo Jesús Alberto Cano, titular de Sociedad Hipotecaria Federal. En contraste, añadió que algunas de las medianas y pequeñas desarrolladoras están creciendo a rangos de alrededor de 20 a 30 por ciento” (*Reforma*, en Gascón, 2014).

⁵ A partir de este año se convertirán en Polígonos Urbanos Estratégicos (*El Economista*, en Gutiérrez, 2018).

1. En un primer bloque se encuentran las empresas gigantes que, excepto ARA y CADU, no están agrupadas en los organismos del empresariado inmobiliario. Se trata de las que venían conformando el Índice Habita de la Bolsa Mexicana de Valores, por su capitalización, vía la colocación de acciones en el mercado bursátil. Además de la mencionada empresa, están GEO (que ha salido de las operaciones en bolsa), Homex y Sare. En el periodo 2008-2013 se recomponía este segmento de la producción inmobiliaria con una reducción en el mercado del 27.2% al 14.8% (*Reforma*).
2. La muy influyente y regionalizada Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, que ha celebrado importantes acuerdos con el gobierno federal, como el Pacto por la Vivienda, que ampliará el acceso a créditos para construir hasta 400,000 viviendas (Centro Urbano, 2017).
3. La Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, volcada a desarrollos de vivienda, naves comerciales y oficinas. De esta agrupación, asociadas de gran envergadura, son ARA e ICA.

A condición de conformar una suposición, puede observarse el mayor crecimiento del primer grupo en el sexenio de Felipe Calderón, hasta la irrupción de la crisis, en 2008. Los patrones de crecimiento y producción habitacional no habían puesto coto a la urbanización periférica, e incluso fue tal la laxitud de las reglas que, a diferencia de la administración foxista, no se llevó a cabo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Ese tipo de espacios vacíos son proclives a ser llenados por la acción especulativa, en este caso, del gran capital inmobiliario. En términos de política pública, la atención principal recayó en el “combate a la pobreza”, por parte de Sedesol, en cuanto a la entidad que definía el desarrollo urbano a nivel gubernamental.

Se puede apreciar cómo el capital inmobiliario es todo menos un ente monolítico. En cambio, se recompone, en estos momentos, desde los grupos regionales medianos y grandes, y la combinación de tensiones redundante en una presión desde distintos puntos. Los vectores de fuerza en pugna van a definir el curso específico de las políticas públicas y, con ello, la ocupación de las áreas a urbanizar y los patrones de poblamiento. A través de los instrumentos legales que adquieren estatus de dispositivos

para apuntalar planes de inversión, tiende a moverse la acumulación de capital en medio de reglas cambiantes.⁶

CONCLUSIONES

En un complejo reconfiguramiento de grupos del capital inmobiliario, las nuevas definiciones en cuanto a las políticas públicas entronizaron a una secretaría como actor preponderante para dotarlo de atributos de poder en cuanto a la planeación del desarrollo, territorialidad, financiamiento e incidencia en el curso del ámbito fiscal. Acoplado a esta nueva entidad de la administración pública, se actualizaron las reglas de las facultades entre niveles de gobierno, al aprobarse, en 2016, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que articula a los empresarios del sector a sus consejos estatales y de observatorios urbanos.

La dependencia está marcada por abruptos cambios de titular, y podría colegirse cómo eso debilita su solidez institucional. Ello parece falaz al observar cómo una nueva lógica de mayor control del Poder Ejecutivo, por encima de las atribuciones dadas por el artículo 115 a los municipios, está concentrando lo que parece hasta ahora una *súper secretaría* que asume el mando de un asunto de interés vital, como el suelo. Se crea un polo dotado de amplias facultades para negociar desde el poder político con el gran capital inmobiliario, que no debe soslayarse; tiene indirectamente el ejercicio de las políticas de desarrollo urbano, pues la nueva organización institucional busca incentivar el interés empresarial en consonancia con la concepción de “Estado facilitador” en el neoliberalismo. Sin duda, a futuro (de no modificarse sustancialmente su lógica actual) será el del gran ordenador desde el aparato burocrático, del devenir del territorio y la urbanización.

⁶ Ello es claro a la hora de dar representatividad directa en la definición del desarrollo urbano en la selección de aliados, en un organismo que agrupa a otros más, como Canadevi, y de carácter oficial, como el Registro Único de Vivienda. “A través del convenio, la AMPI [Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios] podrá participar en la revisión de perímetros de contención y de planes de desarrollo urbano, así como en la adecuación de la normativa a nivel estatal y municipal, de acuerdo con un comunicado de la Sedatu” (Sedatu y AMPI firmarán convenio para crear políticas urbanas, Redacción Obras, 2017).

BIBLIOGRAFÍA

- DOF (30 de abril de 2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, p. 55.
- Fortino, M.; Vargas, F. & Villalobos, M. (2005). *La industria de la construcción y la infraestructura 2005-2015*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Gascón, V. (18 de 2 de 2014). Flaquean grandes vivienderas. Reforma.
- Gutiérrez, F. (15 de enero de 2018). "Cambia programa de Desarrollos Certificados". *El Economista*.
- Negrete Salas, M. E. (2010). "Las metópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", en G. Garza & M. Schteingart, *Desarrollo urbano y regional* (p. 657). México: El Colegio Nacional.
- OCDE (2012). *Estudios de políticas urbanas de la OCDE. México: transformando la política urbana*. Síntesis del estudio. OECD Publishing.
- Olivera Lozano, G. (2005). *La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México*. México; Scripta Nova.
- Presidencia de la República. (11 de febrero de 2013). Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secreta. *Diario Oficial de la Federación*.
- Redacción Obras (9 de febrero de 2017). Obras web. Obtenido de: <http://obrasweb.mx/inmobiliario/2017/02/09/sedatu-y-ampi-firmaran-convenio-para-crear-politicas-urbanas>.
- Rosas, E. (10 de marzo de 2017). Centro urbano. Obtenido de: <https://centrourbano.com/2017/03/10/pacto-por-la-vivienda-para-mantener-fortaleza-robles/>.
- Schteingart, M. (2001). *Los productores del espacio habitable*. México: El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012). Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012.
- Sedatu (16 de diciembre de 2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, p. 42.
- Segob (2 de enero de 2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*.

Valle, Ana (9 de enero de 2015). "Dueños de Homex, Urbi y Geo pierden 'hasta la casa'". *El Financiero*.

World Commission on Environment and Development. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development. New York: UN.

**LA IMPRONTA DE UN PARADIGMA Y SU INFLUENCIA
SOBRE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL
EN LOS PAÍSES DE CHILE Y MÉXICO, DEL PERIODO 2000-2016**

Gabriela Vidal Arroyo

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa constituyó un hito sobre la planeación de políticas públicas orientadas a incentivar el crecimiento económico de América Latina, ligada a la implementación de una serie de reglas casi impuestas en el consenso realizado en Washington en 1989, cuya consigna fue reducir el papel del Estado, incentivar la privatización, la apertura comercial y promover la liberalización financiera (Williamson, 1990), formando con ello lo que conocemos como el paradigma neoliberal capitalista. Según Dargent (2014), fue un momento de alta influencia tecnócrata, provocado por la deslegitimación de los proyectos políticos de la región y sus consecuentes dificultades económicas.

El mismo Dargent (Fajardo, 2006) sostiene que esta situación ha cambiado en los últimos tiempos y que varía dependiendo del país; citando ejemplos como el de Venezuela, donde Hugo Chávez eliminó esa tecnocracia neoliberal; el de Argentina, donde se pasó de una tecnocracia neoliberal a una más heterodoxa gobernada por los Kirchner; por último señala que Evo Morales, en Bolivia, cuidó la inflación poniendo en manos de expertos el manejo económico de la región. Además, sostiene que tampoco es una buena decisión entregar el gobierno a dirigentes empresarios de la iniciativa privada, ya que estos tienen nexos con círculos de poder que anteponen su propio interés al común del resto de la gente, pero también es un riesgo entregar las responsabilidades del diseño de políticas a los expertos tecnócratas, ya que se dejan influir demasiado por ideologías.

De acuerdo con las investigaciones de Camp (2017), podemos inferir que esas ideologías o paradigmas se adquieren y arraigan

desde el seno familiar, las instituciones educativas y las trayectorias laborales. Bourdieu (1988) también considera que la educación y las relaciones son una forma de acumular el tipo de capital que da a los actores o sujetos sociales el poder para conseguir determinado beneficio.

El presente artículo tiene por objetivo realizar una revisión de la trayectoria académica y profesional de presidentes y ministros de Hacienda en Chile y México por el periodo comprendido del 2000 al 2016. El análisis se enfoca en estos sujetos, considerados como los ejes estratégicos sobre los cuales los distintos regímenes de gobierno emanan toda una gama de decisiones que impactan el desarrollo de sus naciones; en específico, en el caso del ministro de Hacienda, por ser el que maneja las cuentas del país.

Una aproximación a ese impacto lo darán los llamados indicadores de desempeño de gestión gubernamental, eligiendo, entre otros, los publicados por el Banco Mundial: gasto social (educación, salud), índice de distribución de la riqueza (Gini), porcentaje de recaudación y crecimiento del PIB (porcentaje anual), por considerar que son tales los que ayudarán a corroborar la afirmación de Ornelas (2000) respecto a que un régimen orientado por un paradigma capitalista y neoliberal trae aparejada privatización, disminución del gasto público (específicamente gasto social), concentración de la riqueza e incremento en la recaudación de impuestos debido a la reforma fiscal, en contraste con el régimen de izquierda y progresista, que conlleva mayor beneficio social, menor concentración de la riqueza y cuya carga impositiva apunta a disminuir la pobreza (Moreira, 2017).

El propósito es validar si los cambios en la política del gasto público son la expresión de un debate ideológico y político, una correlación de fuerzas de poder que ha influido sobre las decisiones de política económica y que privilegia los intereses de un grupo reducido de personas (Ayala Espino, 2001).

IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS: HACIENDA Y LA PRESIDENCIA

Desde el enfoque neo institucionalista, el rol que juegan las instituciones es vital para la obtención de resultados en la economía de un país (Espino, 2002).

Ayala (1992) define a las instituciones como las encargadas de enlazar y encauzar las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema. North (1993) las conceptúa como el conjunto de restricciones o reglas (escritas o no) que el hombre crea para normar su convivencia en un amplio espectro (incluyendo el económico), influyendo sobre el comportamiento de la economía, dando certidumbre a las transacciones del diario vivir y otorgando legitimidad a determinados sujetos elegidos para constituirse como autoridad responsable de ciertas tareas. Así mismo, abarcan las funciones de supervisión y sanción.

Los organismos (u organizaciones) también contribuyen a encauzar la convivencia del hombre, integrados por grupos de personas que tienen una meta común: coadyuvar en la implementación y evolución de un marco institucional (North, 1993).

Así, el Estado es considerado como una institución que detenta el monopolio de los poderes, con una estructura organizacional generadora de reglas, que administra los intereses de toda la nación (Ayala, 1992). Stiglitz concuerda también con que el deber del Estado es dictar las leyes básicas de la sociedad y vigilar su cumplimiento, así como generar un ambiente propicio para estimular la inversión (Stiglitz, 1993). Por su parte, Friedman (1966), en defensa del neoliberalismo, apoya el libre mercado y considera que el Estado debe ser minimalista, esto es, menos interventor y sólo cumplir con su función de regulador en su concepción de Estado de Derecho. Katz (2010) cuestiona fuertemente el papel del Estado, sosteniendo que no está al servicio del bien común, sino que es un organismo que protege los intereses de las clases dominantes. Stigler (1990) es todavía más agresivo en su opinión, al declarar que el Estado, su maquinaria y poder perjudican a la industria, defendiendo su teoría sobre la regulación económica, en defensa del libre mercado; explica que muy pocos reciben en forma selectiva los beneficios de la regulación, y que la mayoría absorbe las cargas y cuestiona los efectos que la regulación produce sobre la asignación de los recursos; por tal motivo, grupos pequeños se enfocan en capturar al regulador.¹En ello reside la importancia que el presente artículo da al

¹ Stigler (1971) define este fenómeno como el uso potencial de los recursos y el poder públicos para mejorar la situación económica de grupos económicos, un proceso político que le permite a grupos pequeños beneficiarse con la regulación.

análisis del papel del Estado y el rol que han jugado sus presidentes y ministros de Hacienda en el intento por corregir las fallas del libre mercado.

Las áreas o ministerios de Hacienda, comandadas por el titular del Poder Ejecutivo, tienen una responsabilidad preponderante, ya que son las encargadas de administrar o intermediar la economía de un país, al captar los recursos públicos y colocarlos en proyectos que beneficien por igual a la sociedad, que administran implementando políticas para el ejercicio del gasto público. Por tal motivo, es necesario procurar que las capacidades institucionales de los gobiernos sean fortalecidas con el reclutamiento de funcionarios públicos calificados para desempeñar las tareas que les demanda la nación: elaborar políticas públicas confiables, que contribuyan a mejorar la calidad del gobierno, que coadyuven con el cumplimiento de la ley y que combatan la corrupción; produciendo con ello un Estado fuerte, cada vez menos vulnerable al efecto de la globalización y con gran capacidad de alcanzar una estabilidad y crecimiento sostenible en la economía. Ante tales retos, se hace necesario preguntarse sobre quienes el pueblo, a través de su voto, ha decidido delegar la administración de sus naciones.

Rozo (2006) enfatiza la relevancia de esas áreas que conforma el Gobierno del Estado, declarando que son un grupo con gran poder; por lo tanto, es requisito indispensable su nivel de preparación, que los habilite a enfrentar diversos fenómenos económicos con decisiones certeras. Pone énfasis en la necesidad de tener en la esfera pública economistas de profesión que proporcionen evidencia que soporte su actuación, pero exige algo difícil de cumplir en cuanto a que permanezcan ajenos a intereses políticos y por encima de intereses particulares.

LA IMPORTANCIA DEL PARADIGMA EN EL PROCESO DE LEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD: ESCOLARIDAD Y TRAYECTORIAS LABORALES

Un análisis general sobre los personajes que ocupan en América Latina los puestos estratégicos cuya función es la toma de decisiones que tiendan a ejercer una administración eficiente de las cuentas públicas revelará que, en general, ésta se ha depositado en manos de economistas o abogados. Los organismos clave en la emisión de políticas públicas y manejos de dinero son un foco de poder y constituyen un grupo que debe ser formado e institucionalizado.

Requisitos curriculares como la capacidad de entablar relaciones públicas nacionales e internacionales son importantes, sobre todo, a la hora de tener que negociar la deuda; dominar otros idiomas, como el inglés, es indispensable; una formación académica que coadyuve a entablar conexiones con Estados Unidos e identificación con sus discursos e ideología es parte de la estrategia de colonización del paradigma dominante actual: reformar a los dirigentes estatales para reestructurar al Estado (Dezalay & Garth, 2002).

Según Rozo (2006), en el proceso de legitimación es importante la formación académica y la trayectoria laboral, así como el contacto con universidades del extranjero, sobre todo de Estados Unidos, y la participación en organismos multilaterales los hace candidatos idóneos para conformar el grupo de poder local que los conecte, a su vez, con la elite internacional.

Las universidades, tanto públicas como privadas, nacionales y extranjeras, tienen su propio paradigma y constituyen una forma de entablar relaciones, acumulando el tipo de capital al que se refiere Bourdieu (1988), obteniéndose recursos que reportan beneficios y dan poder a los actores sociales. Ahí los grupos afines se empiezan a formar con una misma cosmovisión. La universidad es un centro de entrenamiento y de colonización del pensamiento de aquellos elegidos para continuar con la perpetuidad de la especie; la consigna es ser formados en cierto paradigma para posteriormente ser enviados a conquistar el mundo. La estrategia es efectiva y milenaria: primero, discipular, para luego apostolar y, con ello, infiltrar y conquistar.

He aquí la importancia que tiene para ciertos funcionarios públicos obtener maestrías y doctorados en universidades como Chicago, Harvard, MIT, Yale y otras del extranjero. Esto les da una visión de totalidad, más allá de lo local.

Una vez formados, es necesario que demuestren su capacidad en el mundo real, en la solución de problemas que van más allá del papel y los libros, probar la eficacia de las decisiones tomadas, del liderazgo ejercido y del apoyo político otorgado. Por tanto, se hace importante la rotación en diferentes puestos de instituciones de prestigio, tanto públicas como privadas, que los pondrán a prueba.

La trayectoria laboral, junto con el proceso de formación académica, es una forma de adquirir capital social, cultural y económico; es un medio para entablar relaciones o construir redes de poder (Castells, 2009).

CONTRASTANDO LA TEORÍA CON LA REALIDAD

Lo ocurrido en los años setenta con los llamados Chicago Boys² transformó la economía de un país entero como Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet (Fajardo, 2006), y constituyó un hito que colonizó el pensamiento de los hacedores de políticas públicas en América Latina. Desde ese evento a la fecha, se tiene la creencia de que los funcionarios públicos que aspiren a puestos importantes en un gobierno latino deben traer un perfil formativo en universidades extranjeras de cierto prestigio, como la Universidad de Yale, Harvard, MIT y la misma universidad de Chicago; casualmente, todas de origen estadounidense, país que ha establecido su hegemonía a nivel mundial, cuya estrategia ha sido formar grupos de personas que se desempeñen en el ámbito político, ocupando puestos clave, con su paradigma de pensamiento, el cual, a partir de los noventa, tiene una marcada tendencia capitalista y neoliberal, cuya misión principal es colonizar el pensamiento global y, con esto, ayudar a implementar su modelo de políticas públicas que le permitan seguir reproduciendo el arquetipo que lo ha mantenido en el poder.

Para poder validar lo anterior, se hará una revisión y análisis de la trayectoria académica y profesional de presidentes y ministros de Hacienda en Chile y México.

El periodo elegido es del 2000 al 2016, ya que, como bien lo profetizara Camp (2006), a partir del primer decenio del siglo XXI se ha gestado una transformación democrática que está modificando las relaciones institucionales que dominaron América Latina durante el siglo XX.

De ese mismo periodo se tomarán los indicadores de desempeño de gestión gubernamental publicados por el Banco Mundial, para detectar si los cambios en su tendencia fueron influidos por los cambios estructurales de esos países, realizando un contraste con el periodo coyuntural de cada uno de ellos, en el cual entraron en vigor las ideas neoliberales.

Se eligió Chile por que ahí se llevó a cabo una espectacular colonización del pensamiento a través de los tecnócratas neoliberales formados

² Se le denomina así a un grupo de economistas de origen chileno, formados en la Universidad de Chicago con el convenio de la Universidad de Chile, bajo la tutela del Milton Friedman, un liberal, monetarista, franco defensor del libre mercado y de la constitución de un Estado minimalista, Premio Nobel de Economía por sus estudios sobre teoría monetaria, análisis del consumo y política de estabilización económica.

en Chicago. Una especie de campo de pruebas cuyas consecuencias negativas afectaron a la mayoría de la población.

Se seleccionó México porque el presidente Carlos Salinas fue uno de los más acérrimos para aterrizar las reformas neoliberales en su país.

A continuación, se muestra el análisis por cada nación.

Chile

Friedman ejerció una influencia crucial sobre la formación del paradigma de un grupo de economistas que asistieron a la Universidad de Chicago por convenio establecido con la Universidad de Chile; al final de su formación, regresaron a su país para implementar lo aprendido en un régimen marcado por la dictadura: se inició la privatización de paraestatales, se desregularizó la economía y se liberalizó el mercado. Dos décadas después, estos cambios estructurales se convirtieron en la impronta de la mayoría de los países de América Latina; por tal motivo, se inicia el análisis con este país.

De ese tiempo a la fecha, los críticos de ese modelo de transición lo relacionan con el gran índice de desempleo desencadenado por la implementación de esas reformas en la etapa inicial del gobierno de Augusto Pinochet y por las violentas manifestaciones de inconformidad de parte de la ciudadanía.

Alejandro Tomás Foxley Rioseco, actual senador de la República de Chile y quien se desempeñara como ministro de Hacienda en 1990 bajo la presidencia de Patricio Aylwin, opina que la tarea realizada por los Chicago Boys originó una transformación radical sin tomar en cuenta los efectos colaterales que tendría sobre la mayoría de la población (Fajardo, 2006).

Verónica Michelle Bachelet Jeria fue la dirigente del gobierno de Chile hasta el pasado marzo de 2018; ocupó el cargo durante los periodos comprendidos del 11 de marzo del 2006 al 11 de marzo del 2010 y, por segunda vez, del 11 de marzo del 2014 al 11 de marzo del 2018. Persiguió una política reformista: buscó implementar una reforma tributaria que se orientara a financiar una reforma educacional, mejorar la distribución de la riqueza y los servicios de salud, y recuperar el equilibrio fiscal de las cuentas del Estado.

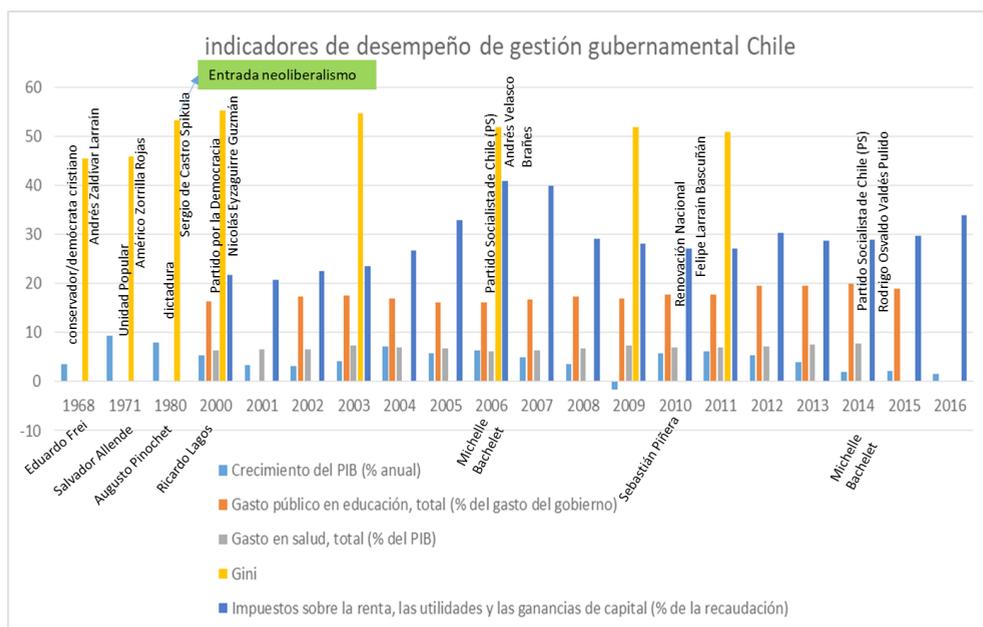
Los indicadores de gestión de la administración del gobierno de Chile y el cambio de funcionarios y regímenes se despliegan en el cuadro y la gráfica siguientes:

Cuadro 1
Indicadores de gestión de la administración del Gobierno de Chile
y el cambio de funcionarios (presidentes y ministros de Hacienda) y regímenes

Nombre del indicador / Año	1968	1971	1980	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Crecimiento del PIB (% anual)	3.59	9.42	7.99	5.33	3.30	3.11	4.09	7.21	5.74	6.32	4.91	3.53	-1.56	5.84	6.11	5.32	4.05	1.91	2.25	1.59	
Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)				16.40		17.41	17.60	16.97	16.16	16.20	16.73	17.37	16.99	17.81	17.73	19.64	19.61	19.89	18.90		
Gasto en salud, total (% del PIB)	45.60	46.00	53.20	6.40	6.51	6.48	7.34	6.93	6.69	6.18	6.35	6.87	7.39	6.97	7.00	7.24	7.53	7.79			
Gini				55.20		54.60				51.80			51.90		50.80						
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital (% de la recaudación)					21.78	20.76	22.63	23.47	26.75	32.84	40.87	39.99	29.12	28.09	27.22	27.17	30.36	28.68	28.89	29.83	33.85
presidente	Eduardo Frei Montalva	Salvador Guillermo Allende Gossens	Augusto José Ramón Pinochet Ugarte	Ricardo Ffrench Lagos Escobar						Verónica Michelle Bachelet Jara				Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique (f)				Verónica Michelle Bachelet Jara			
partido	conservador/ democrata cristiano	Unidad Popular, conglomerado de partidos de izquierda (la vía chilena al socialismo)	Partido por la dictadura	Partido por la Democracia						Partido Socialista de Chile (PS)				Renovación Nacional				Partido Socialista de Chile (PS)			
ministro	Andrés Zaldívar Larraín	1) Américo Zorrilla Rojas (3 de noviembre de 1970-17 de julio de 1972). 2) José Orlando Millas Correa (11 de enero de 1973-03 de julio de 1973). 3) Carlos Fernando Flores Castro Labra (29 de diciembre de 1972-9 de agosto de 1973). 4) Raúl Montero Cornejo (9 de agosto de 1973-28 de agosto de 1973)	Nicolás Eyzaguirre Gurmán (1982)							Andrés Velasco Brañas				Felipe Larraín Bascurián				Rodrigo Osvaldo Valdés Pulido			

Fuente: Elaboración propia con cifras publicadas por el Banco Mundial hasta enero de 2018.

Gráfico 1
Indicadores de gestión del Gobierno de Chile



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por el Banco Mundial hasta el 29 de enero de 2018.

Posteriormente, se muestra un cuadro con los tipos de gobierno, los personajes que ocuparon los puestos en la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, grados de escolarización y trayectorias laborales, sólo de aquellos periodos considerados como coyunturales o donde se notaron picos considerables en la tendencia del indicador de la distribución de la riqueza (Gini); lo anterior se realiza con el propósito de detectar si hay cambios significativos que estén influidos por estos factores, considerados clave en el ejercicio de las políticas públicas:

Cuadro 2
Tipos de gobierno, presidentes, grados de escolaridad, trayectorias laborales y su influencia sobre la distribución de la riqueza (Gini) en Chile

presidente	partido	universidad	t. laboral	año	Gini
Eduardo Nicanor Frei Montalva	conservador/demócrata cristiano	Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile	abogado y profesor de la cátedra de Derecho del Trabajo en la Universidad Católica, redactor del conservador Diario Ilustrado, ministro de Obras Públicas y Vías de Comunicación.	1968	45,6
Salvador Guillermo Allende Gossens	Unidad Popular, conglomerado de partidos de izquierda, intentó establecer un Estado socialista usando medios legales del poder ejecutivo (la vía chilena al socialismo)	Médico cirujano. Universidad de Chile	ayudante de anatomía patológica del Hospital Carlos van Buren, ministro de Salubridad: "el principal condicionante del nivel de salud de una población es su nivel socioeconómico". secretario general del Partido Socialista. Senador	1971	46,0
Augusto José Ramón Pinochet Ugarte	no partidismo/dictador	Capitán general. Escuela Militar del Libertador Bernardo O'Higgins	fue subdirector y profesor de geopolítica en la Academia de Guerra	1980	53,2
Patricio Aylwin Azócar	Demócrata Cristiano (1957-2016) Falange Nacional (1945-1957)	Derecho. Universidad de Chile	abogado en el estudio de Raúl Varela. (1945 - 1948) secretario de la Comisión de la Corte Suprema, (1946 y 1967), docente cátedra de derecho administrativo en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile. (1946 y 1963) profesor de Educación Cívica y Economía Política en el Instituto Nacional de Santiago. (1949 y 1954) secretario del Instituto Chileno de Estudios Legislativos. 1967 director de Escuela de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. miembro del Colegio de Abogados, consejero nacional entre 1953 y 1957. Entre 1985 y 1986 vicepresidente. miembro honorario del Instituto Chileno de Derecho Administrativo (2000) y miembro de la Academia de Ciencias de Moscú, profesor emérito de la Universidad de Chile.	1993	50,0
Eduardo Alfredo Juan Bernardo Frei Ruiz-Tagle	democratacristiano	Ingeniero civil. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile	empresa de ingeniería Sigdo Koppers S.A.	1994	54,9
Verónica Michelle Bachelet Jeria	Partido Socialista de Chile (PS)	Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Diplomada en estrategia militar por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Tomó un curso superior sobre defensa continental en el Colegio Interamericano de Defensa, ubicado en Washington D. C., Estados Unidos	ONG PIDEE dedicada a la protección de menores, quedando a cargo de la sección médica del organismo, epidemióloga en el Servicio de Salud Metropolitano Occidente y luego en la Comisión Nacional del Sida (CONASIDA). Asesora de la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). ministra de Salud. Ministra de Defensa Nacional. Ministra de Defensa Nacional ONU Mujeres.	2011	50,8
Ricardo Froilán Lagos Escobar (a)	Partido por la Democracia	Lic, derecho Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Doctorado en la Universidad de Duke. Economía.	profesor de economía en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, director del Instituto de Economía de la misma universidad; director del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y profesor visitante de la cátedra William R. Kenan de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill, en Estados Unidos. Servicios diplomáticos en la delegación chilena en la ONU, propuesto como embajador en Moscú. Director del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, dependiente de la ONU, consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), funcionario del Programa Regional de Empleo de la ONU, Presidente de la Alianza Democrática.	2000	55,2
Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique (f)	Renovación Nacional	Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Ingeniería Comercial, posgrado en Economía en Harvard; máster y un doctorado en Economía	Empresario, inversor y político. Inversiones, que involucran desde las aerolíneas hasta los equipos de fútbol y los supermercados, negocio inmobiliario. Negocio bancario y de tarjetas de crédito. Senador	2010	50,8

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3 Tipos de gobierno, ministros de Hacienda, grados de escolaridad, trayectorias laborales y su influencia sobre la distribución de la riqueza (Gini) en Chile

ministro de hacienda	profesion	t. laboral	partido	año	Gini
Andrés Zaldivar Larraín	derecho en la Universidad de Chile	corredor de propiedades, entre 1959 y 1963 secretario abogado de la Municipalidad de Colina, juez de policía local de La Cisterna (1962-1963), comuna del Gran Santiago. Casado con Inés Hurtado Ruiz-Tagle	Partido Conservador Social Cristiano	1968	45,6
1) Américo Zorrilla Rojas (3 de noviembre de 1970-17 de julio de 1972); 2) José Orlando Millas Correa (11 de enero de 1973-03 de julio de 1973); 3) Carlos Fernando Flores Labra (29 de diciembre de 1972-9 de agosto de 1973); 4) Raúl Montero Cornejo (8 de agosto de 1973-28 de agosto de 1973)	1) Técnico gráfico, oficio aprendido en el taller de imprenta de su padre, sindicalista y político. 2) Derecho Universidad de Chile. 3) Ingeniero civil Facultad de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile, doctorado en Lengua de la Universidad de Berkeley, EE.UU. Doctor honoris Causa de la Universidad de Tarapacá y de la Universidad de Santiago de Chile. 4) Marino, almirante de la Escuela Naval Arturo Prat entre 1929 y 1934. Alumno del Instituto Nacional.	Vucovick, profesor de Estadística de la U de Chile, trabajo 20 años con la CEPAL.	1) Partido Comunista. 2) Partido Comunista de Chile. 3) Independiente ChilePrimero (2007-2012) Partido por la Democracia PPD (1987-2007).	1971	46,0
Sergio de Castro Spikula (31 de diciembre de 1976-22 de abril de 1982)	Ingeniería comercial en la Pontificia Universidad Católica de Chile Alma máter Universidad Católica de Chile Pogrado Universidad de Chicago, Dr. Economía, Chicago, Ilovo	Holding Soquimich entre 1988 y 1992, fue presidente de Cintac, y de AFP Provida, director y presidente del Banco de A. Edwards. Luego fue socio de Awaas Saeh en Banco Orono y el consorcio periodístico Copesa. En la actualidad es miembro del consejo directivo del Centro de Estudios Públicos y del consejo directivo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Católica.		1980	53,2
Sergio de la Cudra (22 de abril de 1982-30 de agosto de 1982)	Economista. Político. Ingeniería comercial en la Pontificia Universidad Católica de Chile Universidad Católica de Chile Pogrado Universidad de Chicago	director de la Bolsa Electrónica de Chile y consultor internacional de varios países de Latinoamérica		1981	53,5
Rolf Lüder Schwarszenberg, (30 de agosto de 1982-14 de febrero de 1983)	miembro de los Chicago Boys, economista, empresario, Universidad Católica, Ingeniería Comercial	Grupo Vial, manejando el Banco de Chile	Luterano	1982	57,0
1) Carlos Cáceres Contreras (21 de octubre de 1988-11 de marzo de 1990)	economista. Maestría en Administración de Negocios (MBA) en la Universidad Cornell. Pogero en la Universidad de Harvard	Grupo Vial, manejando el Banco de Chile Presidió la Compañía Chilena de Tabacos, Empresas Corral y Chilecra, Empresas AASA, Presidente de Eneris, Banco HNS, Almacenes Paris, Inverac, Sipsa, San Jorge, Bice Vida, Empresa Torre y Pesquera Coloso. Consejero directivo del Instituto Libertad y Desarrollo, ligado a la derecha chilena. Director del Instituto de Economía Política de la Universidad Adolfo Ibáñez y en la Universidad del Desarrollo.	católico, independiente, cercano a la derecha	1988	54,5
Alejandro Tomás Fosley Riosoco	Economista, Ingeniero civil, Universidad Católica de Valparaíso, Pogrado Universidad de Wisconsin-Madison, Ceplan. Esta institución operó, particularmente durante el régimen militar del general Augusto Pinochet, como centro de estudios en economía, políticas públicas, ciencia política y ciencias humanas. Numerosas personalidades que desde el retorno de la democracia han desempeñado cargos de gobierno pasaron antes por Ceplan.	gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (1990-1994), presidente del Comité de Desarrollo de los Gobernadores del Banco Mundial Fondo Monetario Internacional (1991-1992), profesor en Notre Dame, el Instituto de las Américas de la Universidad de California, el Massachusetts Institute of Technology, la Universidad de Oxford o el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.	Partido Demócrata Cristiano	1993	50,0
Eduardo Aninat Ureta	Ingeniería comercial Universidad Católica. Maestría y Ph.D. en economía Universidad de Harvard.	BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), subdirector gerente del FMI, director general adjunto y consultor internacional. Embajador en México, presidente de la asociación general Imapes de Chile (grupa empresas aseguradoras de salud del país). Francia gerente general de la Fundación de la Unión Internacional de Empresarios Cristianos, profesor en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Boston. Parte del cuerpo de expertos economistas de las Naciones Unidas para el Fomento del Sector Privado en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y es profesor en la Universidad del Desarrollo y la Universidad Alberto Hurtado.	Partido Demócrata Cristiano	1994	54,9
1) Andrés Velasco Brañas, 2) Rodrigo Osvaldo Valdés Pulido	1) Universidad de Yale (1982) especialidad en filosofía y economía. Maestría en Relaciones Exteriores (1984) Universidad de Columbia (NY), Ph.D. en Economía (1989). Estudios en Economía Política en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y en la Universidad de Harvard. 2) Ingeniero comercial Universidad de Chile, investigador del Ceplan. Doctor en economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).	1) Investigador asociado Corporación de Estudios para Latinoamérica (1987), coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda (1990-1992), negociador del NAFTA (1995) asesor de los gobiernos de El Salvador, Ecuador y México (1996-2003) consultor del BID, BM, FMI, Cepal y del Banco Central de Chile. Fundador y presidente de la Corporación Expansiva entre 2005 y 2006. Presidió la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) (2006 - 2007). (1999 - 2005) editor de la revista especializada de LACEA, Economía; 2) economista senior División de Estudios del Banco Central de Chile. Jefe de asesores y coordinador de Política Económica del ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, Banco Central gerente de la División Estudios. Economista jefe para América Latina del banco de inversión Barclays Capital en Nueva York, Estados Unidos. 2009. Fondo Monetario Internacional (FMI) subdirector del Departamento Europeo y del de las Américas, jefe de misión para Estados Unidos. Chile (2013) economista jefe para la Región Andina de ITC Pactual. 2014 presidente del Banco del Estado de Chile por el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet	1) ciudadano. 2) Partido por la Democracia	2011	50,8
Nicolás Eyzaguirre Guzmán (B)	Ingeniero comercial con mención en economía en la Universidad de Chile, magister en economía con especialización en Desarrollo Económico de la misma casa de estudios, doctorado en Macroeconomía y Comercio Internacional en la Universidad de Harvard	Asesor y consultor del Fondo Monetario Internacional (FMI). Experto en Política Monetaria y Financiera para América Latina y el Caribe en el Cepal. Banco Central de Chile: asesor, gerente y director de estudios de esta institución. Trabajó en el FMI como director ejecutivo.	Partido por la Democracia	2000	55,2
Felipe Larraín Basualto	Ingeniería comercial en la Pontificia Universidad Católica. Universidad de Harvard. Master of Arts y un Ph.D. ambos en economía	Académico y consultor: asesorías a las autoridades fiscales y monetarias de Bolivia y Venezuela. Consultor del Banco Mundial. Parte del equipo del Banco Mundial que asesoró a los países de Europa oriental en el proceso de conversión desde una economía socialista a una de mercado libre. Asesorías en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Consultor de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) Miembro del directorio de diversas empresas, como AntaChile, la principal sociedad holding del grupo Angelini. Cruzados SADF, la sociedad controladora del equipo de Fútbol de la Universidad Católica; y Mercantil Factoring (servicios financieros). Asesor público y colaborador de Piñera.	Independiente, cercano a la centroderecha	2010	50,8

Fuente: Elaboración propia.

Diagnosis

La Gráfica 1 muestra, abajo del número de año, el nombre del presidente en turno; a un lado de la barra del indicador del Gini, se despliega el régimen de gobierno o partido político, y del otro, el nombre del ministro de Hacienda. En el Cuadro 1 se dan los datos puntuales por año y por cada indicador de gestión graficado.

Al inicio del periodo neoliberal con Augusto Pinochet se observa que se eleva el Gini considerablemente en 7 puntos, lo que quiere decir que se favorece la concentración de la riqueza y no se vuelve a establecer en esos niveles en los demás periodos en adelante; sólo disminuye 2.8 puntos con la entrada del régimen de izquierda, comandado por Bachelet, pero esto no es significativo, ya que la entrada de Salvador Piñera, régimen centro-derecha, también disminuye el Gini en 1.10, y ya no se vuelve a publicar por Banco Mundial.

Se aprecia también que las políticas de reforma fiscal de Bachelet incrementaron el porcentaje de la recaudación del impuesto sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital, pero no se observa un incremento significativo en el gasto en la educación o la salud en su primer periodo de gobierno. En el segundo se percibe un incremento, pero es una inercia que se traía desde el gobierno de Piñera, a partir del año 2012. La política fiscal de Bachelet desincentiva la inversión provocando una baja en el porcentaje del PIB. Con la entrada de Piñera se recupera, pero a la salida y entrada nuevamente de Bachelet vuelve a bajar.

Se puede inferir que los sectores inversionista y empresarial apoyan y confían en los gobiernos de derecha y desconfían de los gobiernos socialistas o de izquierda.

Ambos regímenes en este país cuentan con funcionarios titulados.

De ocho presidentes, observamos que tres son abogados, dos son médicos, uno es militar, uno es ingeniero civil y uno es economista. Sólo los últimos dos tienen nivel de posgrado, doctorados en Economía en universidades extranjeras. En cuanto a su rotación en el ámbito laboral, los primeros seis se podrían calificar con nivel de bajo a medio, pero los últimos dos están en el nivel alto.

Con los ministerios de Hacienda se muestra otra realidad: la gran importancia que se le da al tecnócrata, sujeto con un amplio currículo y estudios de posgrado en universidades extranjeras.

De 15 ministros observados, dos son abogados, uno es técnico gráfico, uno ingeniero civil y uno es almirante naval; posterior a la entrada del

paradigma neoliberal, se encuentra que 10 son economistas, de los cuales cinco tienen doctorado en la Universidad de Harvard; dos, en la Universidad de Chicago; dos, en el Instituto Tecnológico de Massachusetts; y uno, en la Universidad de Wisconsin. Su gran bonanza fue el periodo de la dictadura de Pinochet, en donde se les dio oportunidad a varios egresados de la Universidad de Chicago para ejercer lo aprendido implementando políticas públicas en la región.

En cuanto a la trayectoria laboral de los ministros en general, se puede calificar hasta antes de 1981 como baja, pero después de este periodo se dispara a la alta con amplio currículo internacional y en el sector financiero.

En general, se aprecia que el país ha tenido una dinámica política entre el régimen de derecha, la desilusión, el gobierno socialista, la desilusión y el regreso a la derecha. Lo anterior se visualiza claramente a partir del 2006 a la fecha con los gobiernos de Bachelet y Piñera (por cierto, este último, en recientes fechas, ostentándose como candidato independiente, estrategia de la derecha para ganar elecciones).

Se considera que los periodos de gestión de estos dos gobiernos han sido cortos, y no dejan absorber los impactos de las llamadas curvas de aprendizaje, presentes en todo proceso de cambio, por lo que no hay continuidad en los proyectos.

México Ayala (2001) declara que en México se ve reflejada la importancia que el Gobierno le ha dado al desarrollo económico a través de la composición del gasto público, en especial del gasto social.

Realiza una clasificación de las etapas del desempeño del sector público en la economía mexicana, de lo cual nos interesa analizar dos:

Cuadro 4

Principales etapas del desempeño del sector público en la economía mexicana.

PERIODO	ECONOMIA	ESTADO	POLITICA
AJUSTE Y CAMBIO ESTRUCTURAL 1982-1988 (Miguel de la Madrid H.)	Crisis de la deuda. Ajuste y estabilización económica. Cambio estructural y modernización. Estancamiento productivo. Inflación, desequilibrio externo. Crisis fiscal.	Repliegue del Estado como motor del desarrollo. Reforma del Estado.	Contracción del gasto público. Ajuste de precios de bienes y servicios públicos. Privatización del sector paraestatal. Disminución del sector y el empleo público. Modernización de la administración pública.
MODERNIZACION Y LIBERALIZACION 1989-1998 (Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000)	Reinicio del crecimiento. Apertura del comercio exterior. Liberalización comercial y financiera. Continuo ajuste y cambio estructural. Relativa estabilización económica. Crisis económica de 1995	El mercado como rector del desarrollo. El Estado regulador y complemento.	Estabilización a toda costa. Pactos económicos para estabilidad y crecimiento. Profundización de la privatización. Desregulación económica. Crecimiento del gasto social. Descentralización.

Fuente: Ayala Espino (2001, pp. 498-499).

Dezalay & Garth (2002) reconocen que el desempeño de Pedro Aspe como titular de Hacienda, bajo el gobierno de Carlos Salinas, fue elemento el clave que transformó en forma radical la economía mexicana. Su formación académica en Estados Unidos le sirvió para formar un entramado de relaciones internacionales. Entusiasta promotor del decálogo propuesto por el consenso de Washington, sirvió de nodo para aterrizar en México el modelo neoliberal. Por tal motivo, el periodo que servirá como contraste será el año 1989.

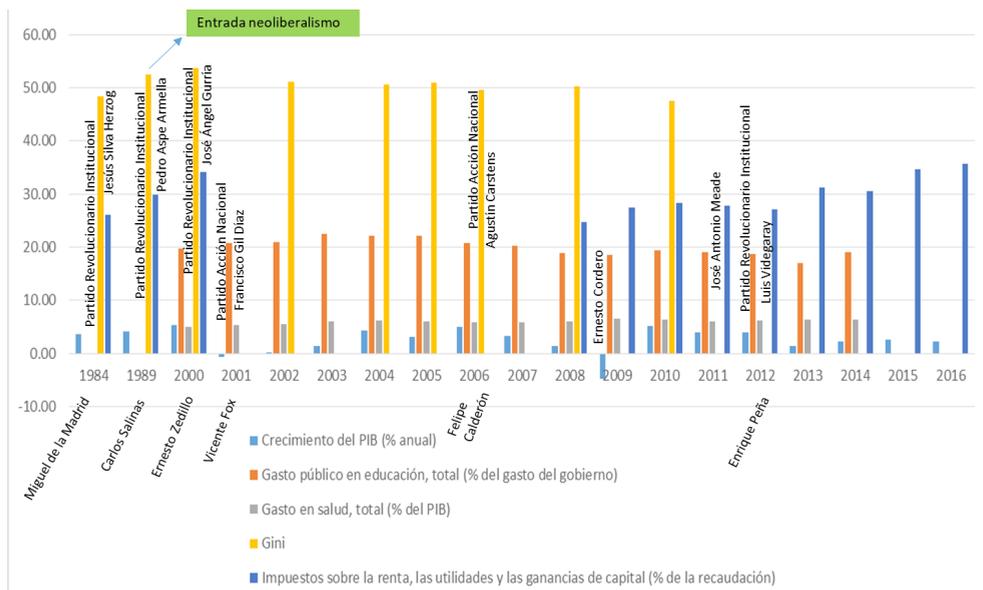
Los indicadores de gestión de la administración del Gobierno de México y el cambio de funcionarios y regímenes se despliegan en el cuadro y la gráfica siguientes:

Cuadro 5
Indicadores de gestión de la administración
del Gobierno de México y el cambio de funcionarios
(presidentes y ministros de Hacienda) y regímenes

Nombre del indicador / Año	1984	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crecimiento del PIB (% anual)	3.61	4.20	5.30	-0.61	0.13	1.42	4.30	3.03	4.94	3.20	1.40	-4.70	5.11	4.04	4.02	1.36	2.27	2.65	2.29
Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)			19.78	20.85	20.97	22.44	22.20	22.19	20.75	20.25	18.80	18.47	19.43	19.01	18.67	16.93	19.07		
Gasto en salud, total (% del PIB)			4.98	5.35	5.52	6.02	6.11	6.04	5.83	5.92	6.06	6.60	6.39	6.04	6.21	6.30	6.30		
Gini	48.40	52.40	53.60		51.10		50.60	50.90	49.60		50.20		47.50						
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital (% de la recaudación)	26.11	29.83	34.12								24.67	27.49	28.28	27.85	27.08	31.27	30.51	34.72	35.71
presidente	Miguel de la Madrid	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León (1)	Vicente Fox Quesada (2)					Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (3)					Enrique Peña Nieto (4)					
partido	Partido Revolucionario Institucional	Partido Revolucionario Institucional	Partido Revolucionario Institucional	Partido Acción Nacional					Partido Acción Nacional					Partido Revolucionario Institucional					
ministro	Jesús Silva Herzog Flores	Pedro Aspe Armella	José Ángel Gurriá Treviño (i)	Francisco Gil Díaz (ii)					Agustín Guillermo Carstens (iii)		Ernesto Javier Cordero Arroyo (iv)			José Antonio Meade Kuribrea (v)	Luis Videgaray Caso (vi)				

Fuente: Elaboración propia con cifras publicadas por el Banco Mundial hasta enero de 2018.

Gráfico 2
Indicadores de gestión del Gobierno de México



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por el Banco Mundial hasta el 29 de enero de 2018.

Posteriormente, se muestra un cuadro con los tipos de gobierno, los personajes que ocuparon los puestos en la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, grados de escolaridad y trayectorias laborales:

Cuadro 6
Presidentes de México, grados de escolaridad,
trayectorias laborales y afiliación política

año	Presidente	Formación académica presidente	Trayectoria laboral presidente	partido político presidente
1984	Miguel de la Madrid Hurtado (5)	Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y un posgrado en Administración Pública en la Universidad de Harvard.	Secretario de Programación y Presupuesto	Partido Revolucionario Institucional
1989	Carlos Salinas de Gortari (6)	Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Universidad de Harvard, maestría en administración pública, maestría en economía política y el doctorado en economía política y gobierno.	Economista y político. Secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de Miguel de la Madrid.	Partido Revolucionario Institucional
2000	Ernesto Zedillo Ponce de León (1)	licenciatura en economía en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Universidad de Yale (New Haven, Estados Unidos), doctorado en Ciencias Económicas	Partido Revolucionario Institucional (PRI). Auditor auxiliar en Banjército. Banco de México experiencia en política económica. Secretaría de Hacienda. Subsecretario de Programación y Presupuesto. Secretario de Programación y Presupuesto (CSG). Secretario de Educación Pública. Director del Centro para el Estudio de la Globalización de la Universidad de Yale. Naciones Unidas con el financiamiento a los países en vías de desarrollo. Consejero del grupo PRISA.	Partido Revolucionario Institucional
2001	Vicente Fox Quesada (2)	Licenciatura en Administración de Empresas. Diplomado Alta Gerencia en Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard.	CocaCola distribuidor local, supervisor de ruta de camiones repartidores, Director Nacional de Operaciones, Director de Mercadotecnia, presidente de la división de América Latina. Empresa propia: alimentación agropecuaria, la exportación de verduras congeladas y el calzado. Secretario del Ramo Agropecuario en Gabinete Alternativo del PAN, diputado federal por Guanajuato, gobernador Guanajuato	Partido Acción Nacional
2006	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (3)	Abogado Escuela Libre de Derecho (1987). Maestría en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), maestría en administración pública (MPA) por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.	Carrera política Partido Acción Nacional (PAN), ocupó diversos cargos directivos, presidente del partido. Candidato a la gubernatura de Michoacán en 1995, representante en la Asamblea del Distrito Federal y diputado federal en dos ocasiones. Coordinador del grupo parlamentario panista en la Cámara de Diputados. Director del Banco Nacional de Obras (2003). Secretario de Energía. Coordinador del G-5 en Hokkaido, Japón. Contrato temporal como profesor de la Universidad de Harvard.	Partido Acción Nacional
2012	Enrique Peña Nieto (4)	Abogado por la Universidad Panamericana y maestro en administración de empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores.	Subcoordinador financiero de la campaña de Arturo Montiel Rojas; secretario particular del titular de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del Estado de México; secretario de Administración del gobierno del Estado de México; diputado local por el distrito XIII en la Congreso del Estado de México siendo coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. Gobernador del Estado de México. Trabajó en algunas firmas jurídicas como Laffan Muse y Kaye, Corporativo San Luis y en la notaría pública número 6 del Distrito Federal. Tras ello, comenzó a ejercer de manera individual la abogacía.	Partido Revolucionario Institucional

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7 Ministros de Hacienda, grados de escolaridad, trayectorias laborales y afiliación política

año	Ministro	Formación académica Ministro	Trayectoria laboral Ministro	partido político Ministro
1984	Jesús Silva Herzog Flores (VII)	Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestría en la misma disciplina en la Universidad de Yale.	Economista, académico y político. Profesor-investigador de la UNAM y del Colegio de México, además de director fundador del Infonavit, del Banco de México y subsecretario de Hacienda. Embajador de México en España y Secretario de Turismo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, así como embajador ante los Estados Unidos en el gobierno de Ernesto Zedillo.	Partido Revolucionario Institucional
1989	Pedro Carlos Aspe Armella (VIII)	Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts	Economista y político. Director del área económica del ITAM. Asesor del director general del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPESES) del PRI, Carlos Salinas de Gortari, primer presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Subsecretario de Programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretario de Programación y Presupuesto. fundó Protego Asesores, empresa que dirige actualmente. En 2005 presidió el Consejo de Administración de Volaris y fue contratado por el gobierno del Distrito Federal (PDF), para renegociar su deuda en 2007. En 2009 es nombrado co presidente del consejo de Evercore Partners.	Partido Revolucionario Institucional
2000	José Ángel Gurria Treviño (I)	licenciado en Economía egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en economía por la Universidad de Leeds (Reino Unido). Posgrados de la Universidad de Harvard y de la Universidad del Sur de California, en Estados Unidos.	Miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales y de la de Modernización e Ideología. 33 años de servicio público en las áreas financieras y diplomáticas del Gobierno de México, ha sido Director General de Crédito y Subsecretario de Hacienda, Director General de Nacional Financiera (NAFINSA) y del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); en el gobierno de Ernesto Zedillo, se desempeñó primero como Secretario de Relaciones Exteriores y luego como Secretario de Hacienda y Crédito Público, en este cargo se convirtió en el primer titular de Hacienda en estar al frente de las finanzas mexicanas en un cambio de gobierno sin una crisis económica en 30 años (desde 1970). Al final de su gestión, la economía mexicana era estable y crecía a una tasa anual del 6.7%, condiciones que se mantuvieron durante la transición presidencial.	Partido Revolucionario Institucional
2001	Francisco Gil Díaz (II)	licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestría y Doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Universitario en el ITESM y el ITAM, fundó AISESEC en dichas universidades	Tecnócrata afín a Carlos Salinas de Gortari, durante su gobierno fue Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y secretario Pedro Aspe Armella. Subgobernador del Banco de México, miembro del Consejo de Banamex-Accival. En la iniciativa privada Director General de Avantel. Consejero Independiente del banco HSBC en Gran Bretaña. Telefónica: presidente del Consejo de Administración de Grupo Avanza. Consejero Independiente de BBVA Bancomer, Bolsa Mexicana de Valores, Consejero de Asesores de: Chrysler de México, S&A Mexico (empresa Portuaria), Grupo ACS México (construcción y servicios), RandwiltX, Miembro de los Patronatos de: Dispensario Torstein, Museo Dolores Olmedo, Fundación Carolina. Miembro del Cuerpo de Gobierno de: Universidad Iberoamericana, RAND Corporation en Santa Mónica, Universidad de California en Los Ángeles, UCLA, CIDAC	Partido Revolucionario Institucional
2006	Agustín Guillermo Carstens Carstens (III)	Licenciatura en Economía y Negocios Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestría (1983) y el doctorado (1985) en Economía en la Universidad de Chicago	Profesor en la Universidad de Chicago y en el ITAM (1984 a 1989). Publicación artículos académicos en revistas y diarios internacionales. Banco de México (1980), en la división internacional, en la unidad de investigación económica y en la oficina del Director General y Gobernador del Banco. Director ejecutivo en el Fondo Monetario Internacional (FMI de 1999 a 2000), representando los intereses de España, México, Centroamérica y Venezuela. Subsecretario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Subdirector gerente del FMI, a cargo de la relación con 70 países miembros. Presidente del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial. Miembro del Grupo Director del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI)	n/e
2009	Ernesto Javier Cordero Arroyo (IV)	Actuario del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestría y doctorado en Economía en la Universidad de Pensilvania	Director General Fundación Miguel Estrada Irtubide del PAN (asesoría técnica en proyectos legislativos a los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados). Director de Administración Integral de Riesgos en el BANCOMEX. Subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía. Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretario en la Secretaría de Desarrollo Social. Secretario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Profesor, de Economía Internacional en la Universidad de Pensilvania; de Economía y Estadística en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y de Econometría en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en la Universidad Panamericana. Subsecretario de Energía y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía (SENER). Coordinador de Políticas Públicas de Felipe Calderón. Presidente del Comité de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Co-presidente del Comité de Transición de las Naciones Unidas para el Diseño del Fondo Verde Climático. Co-Presidente del Grupo de Trabajo del G-20 para la Revisión del Sistema Monetario Internacional. Consejero en la Junta de Gobierno del Fondo Verde (ONU). México, Presidente del Consejo Nacional de Política Social; Coordinador del Gabinete Social, Presidente del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero; Coordinador del Gabinete Económico, Miembro del Gabinete de Seguridad.	Partido Acción Nacional
2011	José Antonio Meade Kuribehra (V)	Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorado en Economía por la Universidad de Yale, estudios especializados en Finanzas Públicas y Economía Internacional	Trayectoria en el sector financiero y hacendario. Analista de planeación en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). Director General de Planeación Financiera en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Secretario adjunto de Protección al Ahorro Bancario en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Director general de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Director general de Banca Rural. Secretario de Energía. Secretario de Relaciones Exteriores. Coordinador y presidente del G-20. Secretario de Desarrollo Social. Profesor de Economía en el ITAM. Publicación artículos de microeconomía y análisis económico del derecho.	Partido Revolucionario Institucional
2012	Luis Videgaray Caso (VI)	Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Doctorado en Economía por la Universidad de Yale, especialidad en Finanzas Públicas, por el Massachusetts Institute of Technology (MIT).	Asesor del secretario de Hacienda y Crédito Público Pedro Aspe Armella. Asesor del secretario de Energía (1996) y director de Finanzas Públicas de la empresa de consultoría "PROTEGO Asesores" propiedad de Pedro Aspe (2001-2005). Proyectos a su cargo destacan el financiamiento de la deuda pública de los estados de México, Sonora, Oaxaca y Durango. Secretario de Finanzas del Estado de México. Diputado federal. Coordinador de campaña de Evruel Ávila y Enrique Peña Nieto y de transición. Secretario de Relaciones Exteriores. Docente ITAM y la Universidad Iberoamericana.	Partido Revolucionario Institucional

Fuente: Elaboración propia.

Diagnosis

La Gráfica 2 muestra, abajo del número de año, el nombre del presidente en turno; a un lado de la barra del indicador del Gini, se despliega el régimen de gobierno o partido político, y del otro, el nombre del ministro de Hacienda. En el Cuadro 1 se dan los datos puntuales por año y por cada indicador de gestión graficado.

El inicio del periodo neoliberal en México lo establece el gobierno de Carlos Salinas, igual que con el gobierno de Pinochet en Chile; se observa que se eleva el Gini en 4 puntos, es decir, igual se profundiza la desigualdad en la distribución de la riqueza, y no es hasta 2010 cuando alcanza un nivel inclusive más bajo con la entrada de Ernesto Cordero a Hacienda; a partir de ahí, el Banco Mundial ya no vuelve a publicarlo.

A diferencia de Chile, en México no ha habido regímenes de izquierda gobernando el país. El poder se lo disputan los partidos políticos Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN).

En el rubro de gasto social en educación, a partir del gobierno de Fox se nota un incremento acorde a su concepción de lo que debe ser la educación: “Creo en la formación en valores, como fuerza motora para transformar nuestra forma de actuar y de pensar hacia una cultura más humana, en donde se respete la dignidad de la persona y sus derechos”.³ Es el programa que implementó durante su gestión para su impulso (Moreno, 2004). Se aprecia también que las políticas de reforma fiscal implementadas desde 2009 tienden a incrementar el porcentaje de la recaudación del impuesto sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital pero, al igual que en Chile, no se observa un incremento significativo en el porcentaje del PIB.

Ambos partidos, PRI y PAN cuentan con funcionarios titulados.

De seis presidentes observamos que tres son abogados, dos son economistas, uno es licenciado en administración de empresas; dos tienen maestría en Harvard, dos tienen doctorado en Yale y Harvard. En cuanto a su rotación en el ámbito laboral, los primeros dos se podrían calificar con nivel de bajo; Zedillo, alto; Fox, bajo; Calderón, alto; y Peña, bajo.

Con los ministerios de Hacienda, al igual que Chile, se le da importancia al tecnócrata.

³ Teleconferencia ante la anuies, Sonora, 25 marzo del 2000.

De ocho ministros observados, siete son economistas y uno es actuario, de los cuales uno tiene doctorado en la Universidad de Harvard, dos lo tienen en la Universidad de Chicago, dos en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), uno en Yale y uno en la Universidad de Pensilvania.

En cuanto a la trayectoria laboral de los ministros, siete se pueden calificar de alta, con amplio currículum internacional y en el sector financiero; y uno de rotación media nacional.

CONCLUSIONES

El análisis efectuado nos corrobora que, efectivamente, el ejercicio del gasto público está en función del grupo de poder en turno, que para comandar puestos estratégicos como la Presidencia y el Ministerio de Hacienda recluta gente preparada en el ramo, que previamente reclutó en universidades de su interés e ideología. Las universidades son un punto de encuentro crucial para entablar relaciones de poder, y la rotación laboral acumula capital social también.

Sería una falacia pretender que el poder radique en una sola persona; está presente en un grupo que alía para un propósito común.

Así mismo, este proceso coadyuva a colonizar el pensamiento con un paradigma acorde al grupo de poder dominante. Por ejemplo, hasta hoy la política en el ejercicio del gasto público va muy acorde con el propósito del Consenso de Washington: disminuir el gasto público (en específico, el gasto social) más que recaudar impuestos.

Insertos en una economía de libre mercado, cabrían las preguntas sobre a quiénes han beneficiado y a quiénes han perjudicado esas reformas estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, J. (2001). *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx*. México, DF: UNAM.
- Ayala, J. L. (1992). *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Camp, A. R. (20 de noviembre de 2017). "Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana" pp. 24-61. Obtenido de: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RETKRB2EE-4HDIHA1R38J84SP5X4CNS.pdf.
- Camp, R. A. (2006). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Dargent, E. (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Delgado, J. O. (2000). "La ciudad bajo el neoliberalismo", *Papeles de Población*, vol. 6, núm. 23.
- Dezalay, Y. & Garth, B. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. Illinois, USA: University of Chicago Press.
- Espino, J. A. (2002). *Fundamentos institucionales del mercado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía.
- Fajardo, L. (20 de noviembre de 2006). "El mensaje de Friedman en A". *BBCMundo*. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6159000/6159206.stm.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Rialp.
- Katz, C. (6 de octubre de 2010). "La página de Claudio Katz", *Textos de Ciencias Sociales*. Disponible en: http://www.lahaine.org/b2-img10/katz_interpr.pdf.
- Moreira, C. (2017). "El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, núm. 93, pp. 9-11.
- Moreno, P. M. (2004). "La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)". Obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rozo, M. (2006). "El poder de los economistas y los economistas del poder", *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 42, pp. 1-16.
- Stigler, G. J. (1990). "La teoría de la regulación económica", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, septiembre 1990, pp. 81-115.
- Stiglitz, J. E. (1993). The World Bank Documents. Annual Conference on Development Economics. Obtenido de The Role of the State in Financial Markets: <http://documents.worldbank.org/curated/en/239281468741290885/pdf/multi-page.pdf>.
- Williamson, J. (1990). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. New York: Instituto de Estudios Económicos Internacionales.

JUEGOS Y CULTURA FISCAL: ENTRE LA DOCTRINA Y LAS REFORMAS

Alfonso Atala Layún

INTRODUCCIÓN

A la par de las reformas fiscales en América Latina de finales del siglo xx y comienzos del siglo xxi, aparece también la urgencia por trabajar una nueva cultura fiscal. Esta nueva cultura está inspirada en un doble movimiento. Por un lado, la búsqueda de ampliación de la base de contribuyentes; por el otro, reducir lo más posible las resistencias al pago de impuestos.

Desde otro campo de estudio, los juegos son potentes instrumentos para la comunicación de conceptos y posiciones éticas. Los pasados veinte años han acelerado exponencialmente la creación de nuevos juegos, especialmente en el *mundo* digital. Así también, un fenómeno actual sobre las nuevas estrategias para incorporar esta nueva cultura fiscal en los niños y jóvenes de distintos países ha comenzado a ser atravesada por los juegos de cultura fiscal.

El artículo comienza con una revisión sobre lo que el término *cultura fiscal* puede significar. Continúa con el primer ejemplo histórico sobre el uso de un juego de mesa como precursor pedagógico para crear conciencia sobre la importancia de la reforma fiscal. Posteriormente, avanza sobre la situación en América Latina, a través de algunos ejemplos; y finaliza con una discusión crítica sobre el porvenir de los juegos en la formulación de la nueva cultura fiscal.

LA CULTURA FISCAL

El problema de la cultura fiscal

“En este mundo nada se puede enunciar como una certeza, excepto por la muerte y los impuestos”. Esto dice Benjamin Franklin en una carta a Jean-Baptiste le Roy el 13 de noviembre 1789.

Es común encontrar la cita de arriba en las búsquedas de artículos de divulgación relacionados con el tema de los impuestos y las reformas fiscales. Debemos notar lo válido de esta cita, pues los ejercicios tributarios fueron una práctica general de todas las sociedades complejas desde el neolítico prehistórico hasta nuestro tiempo. De ahí que se pueda considerar la tributación como “aplicaciones que diferentes imperios, en distintos lugares y tiempos y al estilo de los templos y monumentos, ocurren como un fenómeno dentro de las sociedades humanas” (Samson, 2007, p. 22).

Esta revisión general ofrece un punto de partida para considerar que los sistemas tributarios son parte de la estructura cultural humana. Si bien no hay evidencia de que las comunidades nómadas prehistóricas practicaron el ejercicio de la imposición tributaria, sí la hay sobre los egipcios. De acuerdo con Bardopoulus (2015), el primer registro arqueológico aparece en tiempos del faraón Escorpión I (3300-3200 a. C.).

Parece que este primer faraón fundó el imperio egipcio a través de la anexión militar de las regiones al norte y al sur del Nilo (Cassin, Bottero y Vercoutter, 1974, p. 198), y lo cimentó mediante la fundación del primer registro “escrito” de un sistema tributario (Siemasko 1998). Incluso, en opinión del arqueólogo encargado del caso, Gunter Dreyer (citado en Samson, 2002, p. 22), el origen de la escritura humana está más asociado al sistema de dominación a través de las cargas tributarias para la consolidación del imperio que al inocente ingenio humano. Así de hondas son las raíces de la *cultura tributaria* en nuestra historia.

Puede surgir entonces la pregunta de por qué arrancar con esta nota histórica un artículo sobre la función cultural de los juegos. Porque el fenómeno recurrente es que la organización tributaria se manifieste como parte esencial de un sistema de dominación. Sin embargo, esta manifestación aparece acompañada de la revuelta violenta contra la misma. No es un hecho infrecuente que las reformas que “aprietan” los sistemas tributarios con el fin de hacerlos “más eficientes” no son medidas bien aceptadas por la población humana dominada. A lo largo de la historia y en una

multitud de culturas encontramos ejemplos sobre la violencia con la que se desafió la imposición fiscal (Burg, 2004).

Es pertinente entonces comenzar la comprensión de la cultura fiscal como una cultura de la tensión entre un agente que impone una cuota y un agente (léase por agente un individuo, sociedad o clase) que desarrolla distintas estrategias de resistencia frente a esto. Así, debemos suponer que el tema de “reforma fiscal” implica ya la pregunta sobre los fines del Estado con esta reforma, donde, a la luz de la tradición histórica, el engrosamiento de las arcas del sistema político (independiente del fin real de la recaudación) genera más resistencias que adeptos.

Por un lado, actualmente se señala la importancia del mejoramiento fiscal como llave para el comienzo de un “ciclo virtuoso” que dé como resultado la reducción de pobreza, así como el aumento mejorado de los servicios públicos y de asistencia social. La posición del discurso dominante actual es que la fiscalización eficiente del Estado es el mejor vehículo para generar una mayor inclusión económica y reducir la desigualdad (Ruiz *et al.*, 2015). Sin embargo, hay voces críticas que consideran que la real tendencia actual tiene como objetivo incrementar la acumulación de riqueza y el poder a través de aumentar la carga tributaria de las clases trabajadoras (Chomsky, 2015).

Para evitar las históricas revueltas violentas contra este mecanismo, el mismo autor nos señala la irrupción de dos nuevas estrategias de parte del Estado: “modelar la ideología” y “manufacturar el consenso civil”. Justo sobre estas dos estrategias es que surge una multitud de juegos para redefinir una *nueva cultura tributaria*. Una cultura en la que aumentar la eficiencia del sistema impositivo esté acompañada de una menor tensión de parte de los contribuyentes. El juego comienza a tener una función discursiva e ideológica que describiremos con mayor detalle más adelante.

El Estado como constructor de la cultura fiscal

El proceso tributario no es únicamente económico, sino un fenómeno político y sociológico. El fenómeno de la *imposición* fiscal ha tenido una larga historia de muy variados estilos, justificaciones y objetivos, dependiendo, en todos los casos, de las particularidades del Estado que lo impone. Dejemos claro, en principio, que siempre es una forma de Estado quien lo impone para, con ello, cumplir sus objetivos. Por lo anterior, queda más claro por qué las definiciones sobre carga tributaria varían en cuanto a los límites propios de las definiciones de Estado y de sus objetivos.

De lo anterior, comprendemos con mayor claridad el abanico de definiciones para los *impuestos*. El *Diccionario sobre Impuestos*, de James (2012), los define como: “Una carga obligatoria que realizan las autoridades por la cual nada recibe directamente el público”. Esta definición es interesante, pues deja abierta la tensión como parte inherente del proceso.

Un ejemplo de su contrario es la definición del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en México: “Es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general” (2005, p. 8). Aquí se enuncia con énfasis en los objetivos: se borra al tributado como figura y se encubre la tensión.

Este artículo se inclina por la posición histórica, donde las definiciones del impuesto implican una tensión entre el ciudadano tributado y un sistema de dominación. También es de considerarse como parte del fenómeno esencial de la cultura tributaria una graduada adhesión de la voluntad del ciudadano al Estado, es decir, hay una inevitable condición de adhesión, a través del proceso tributario al sistema político (Burg, 2004). Esta adhesión, ya nos recuerda Chomsky (2015), comienza generalmente como un imposición que, bajo el formato de una relación de dominación, genera en los individuos distintos grados de sumisión de la voluntad. Es pertinente entonces la pregunta retórica que hace el mismo autor: ¿Por qué los ciudadanos no celebramos cada abril el pago de nuestros impuestos?

Una posibilidad es porque los fines del Estado representan *fielmente* los objetivos de la mayoría de los ciudadanos en el discurso más no en la realidad. Parece un fenómeno recurrente, más no universal, que los habitantes de un territorio se sientan más “controlados o reprimidos” que “representados” por los Estados (Chomsky 2015). Es decir, a la par del discurso de la redistribución económica a partir de los impuestos, aparece también la función del Estado como garante de una constante y creciente concentración de riqueza y poder corporativo en los países que siguen (e imponen) la política *neoliberal*.

Esto supone ya una pregunta de fondo: ¿Las tasas de informalidad y baja recaudación en la región latinoamericana son resultado de la “ausencia general de cultura fiscal” (Ruiz *et al.*, 2015, p. 9) o como una respuesta (consciente o inconsciente) de desobediencia civil? Tal vez una mezcla de ambas. Esta respuesta está ligada al fenómeno que, si bien no es objeto de este artículo pero ofrece evidencia de lo contrario, implica

la fuerte adhesión voluntaria en los países escandinavos al pago de impuestos (Kleven, 2014). Es importante dejar en claro que no es universal el fenómeno latinoamericano de creciente tensión entre el proceso fiscal y la búsqueda de nuevos instrumentos ideológicos para su ampliación.

El discurso de los Estados hoy en día está fuertemente mediado por los objetivos de “redistribución” y “de inclusión económica” (Ruiz *et al.*, 2015), es decir, el Estado aumenta su eficiencia fiscal para garantizar que aquellos sectores menos favorecidos por el sistema económico accedan a una forma de justicia social y a programas que los incorporen a la actividad económica. Aunque el discurso sea general y la problemática generalizada, el panorama, en este sentido, tampoco es homogéneo para nuestra región.

Por ejemplo, México aparece como uno de los países con menor eficiencia fiscal, acompañado consistentemente de un mayor número de autoempleados y empleados en el sector informal, mientras que Brasil reporta cifras similares de empleados informales pero una imposición fiscal casi tan eficiente como la del Reino Unido (Kleven, 2014, p. 82). Es decir, hay un número significativo de habitantes del territorio latinoamericano que eligen vivir “evadiendo impuestos”, pero las capacidades tributarias no se distribuyen igual en ambos países.

A pesar de esto, el argumento que *engloba* la política fiscal latinoamericana es la *ausencia* de una cultura fiscal. Así, la receta general será el trabajo sobre la creación de esta cultura (González *et al.*, 2018; Ruiz *et al.*, 2015). Frente a esta sugerencia de molde cultural, también podríamos considerar que el problema, en esencia, es el mismo en toda la historia; por tanto, el molde de la *cultura fiscal* se aplica sobre tradicionales estrategias de desobediencia civil, grados variados de adhesión voluntaria al Estado y las distintas formas en que los Estados han respondido a ellas en distintos momentos. Así, preguntarnos sobre la medida en que la cultura tributaria de Brasil fue afectada por los años de gobierno militar da luz sobre un proceso articulado; así, Latinoamérica ya no aparece como una masa homogénea que hay que modelar.

Tal vez otra respuesta está en los distintos resultados de los programas de reducción a la pobreza que operaron en Brasil y México, especialmente entre aquellos años donde en uno imperó un sistema de *izquierda* y en otro, una agenda neoliberal. Las cifras de “la brecha de pobreza entre 2010 y 2014” muestran para Brasil una reducción de 9.7% (la cuarta mejor de la región); mientras que en México creció 2.7% (el peor caso de toda la región) (Abramo, 2016, p. 21). Así también, los *frutos de la política fiscal*

encuentran caminos distintos sobre los territorios, y una vez más no tiene gran sentido considerar como una masa homogénea la cultura fiscal latinoamericana.

Sin embargo, hay factores que son coincidentes y consistentes en el tiempo, incluso con nuestro vecino del norte. Nuestra realidad no es diferente a aquella reflejada en el texto *Progreso y Pobreza* de Henry George, en 1879, donde la pobreza más dolorosa acompaña al lujo más exuberante, y donde el precio de la propiedad es cada vez más alto: aparecen más vagabundos (George, 1935). Esto no es una consistencia casual, y veremos que tiene una profunda relevancia en la historia de los juegos en la formación de una cultura fiscal.

En resumen, podemos tejer un escenario donde alrededor de la “cultura fiscal” inciden muchas variables. Por un lado, aparecen grados diferentes de tensión entre los contribuyentes y sus Estados, distintas estructuras socioeconómicas sobre los grados de informalidad, grados distintos en la relación voluntaria del habitante a su sistema político. Adicionalmente, no son tampoco homogéneas en nuestra región ni las formas ni los efectos en que las políticas y programas redistributivos y de asistencia utilizan los recursos.

Objetivos y actualidad del proceso fiscal en América Latina

En los pasados 25 años, Latinoamérica ha entrado en una etapa de transformación de su sistema tributario. Principalmente, se consideran una primera generación de reformas aquellas ocurridas durante el momento de mayor influencia del conglomerado de imposiciones conocido como el consenso de Washington. No obstante, la revisión bibliográfica presenta como un problema central la *debilidad general* en el sistema tributario latinoamericano (González *et al.*, 2018; Ruiz *et al.* 2015; Sabaini y Morán, 2104; Kleven, 2014).

En opinión de Sabaini y Moran (2014), los países de nuestra región ofrecen contextos macroeconómicos más favorables que en el pasado, y esto podría traducirse en el incremento de las posibilidades de avanzar sobre reformas impositivas que permitan asegurar tanto el saneamiento de las finanzas de los Estados como algunos cambios positivos en el campo de la justicia social. Estas nuevas posibilidades requieren un camino donde no sólo se mejora la calidad de la política fiscal, sino también su grado de adaptabilidad a las nuevas condiciones económicas y estructurales de la región (González *et al.*, 2018).

La gran mayoría de los países latinoamericanos ha registrado un crecimiento de su capacidad fiscal en relación con su producto bruto, con un claro comienzo en 2002 y 2003 (Sabaini & Morán, 2014). Notemos que el fenómeno general es que, a la par, se han impuesto cambios estructurales como el afianzamiento del impuesto al valor agregado y otros impuestos directos, mientras se reducen las cargas impositivas en el campo de *impuestos específicos* y aquellos relacionados con el comercio internacional (González *et al.*, 2018). Así, se produce un efecto progresivo sobre el ciudadano en cuanto a su renta y consumo directos, mientras que se liberan las cargas que moderaban las transferencias entre el capital transnacional y el capital productivo nacional.

Aún si actualmente el fenómeno, burdamente descrito, para Latinoamérica puede ser resumido dentro del marco neoliberal, el prolongado proceso del desarrollo económico en nuestra región no ha dado resultados similares. Los diferentes matices e intensidades de las fórmulas neoliberales han permitido a algunos países fortalecer el orden de sus capacidad fiscal, mientras que otros países manifiestan incapacidad para resolver las debilidades de sus sistemas tributarios y mayores desventuras sobre la eficiencia económica y los programas redistributivos.

En este último sentido, entre 1990 y 2015 los gobiernos *progresistas* de Argentina, Bolivia y Ecuador aparecen como los tres *campeones* de este proceso. Han duplicado su capacidad tributaria y además han logrado recaudar, con respecto a su PIB, por encima de la media de América Latina. Mientras que México, a pesar de sus reformas neoliberales, aún sufre con un sistema fiscal que recauda por debajo de la media latinoamericana y cuyo cambio entre 1990 y 2015 apenas alcanza un aproximado 5% de incremento (González *et al.*, 2018).

Sin embargo, los avances en nuestra región no están libres de crítica ni todo son aplausos. Un mecanismo con probable injerencia en esta cifra fue antes descrito por Marx frente al golpe de Estado de Luis Napoleón, donde existió una la relación directa entre la capacidad e intensidad tributaria y el engrosamiento de la burocracia (Marx, 2003, p. 111).

Si bien en esta caso no aplica directamente sobre los “curas”, sí hay un incremento general de las burocracias en los mismos países (Cortázar, Lafuente, Sanginés, 2014). Es posible extender esta reflexión en ambos sentidos en tanto que México reporta iguales niveles de rendimiento en el servicio, pero con un número menor de empleados públicos al servicio civil en el periodo comprendido entre 2004 y 2013.

Es entonces problemático en varios sentidos que los procesos de fiscalización en América Latina tengan resultados no sólo heterogéneos, sino que las reformas en sí mismas no dan como resultado una redistribución eficiente. Un interés secundario de este artículo, por efecto de la historia de los juegos y las reformas fiscales que revisaremos más adelante, es dejar en claro que los progresos y reformas tributarias en América Latina mantienen su tendencia histórica.

Se recargan tradicional y estructuralmente sobre el IVA y el ISR como fundamentos para la recaudación del Estado, y de ahí que las mismas reformas estén encaminadas a cumplir el objetivo de hacer su recaudación más amplia. El panorama longitudinal es que “la recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) pasó del 3,2% al 7,1% del PIB entre 1990 y 2015, y llegó a representar más de un tercio de la carga tributaria total, mientras que los ingresos tributarios por concepto de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (principalmente el ISR) pasaron, en promedio, del 3,0% al 5,4% del PIB entre los mismos años y alcanzaron una participación porcentual del 26,0% del total” (González *et al.*, 2018, p. 47). En el mismo estudio se comprueba que también es una tendencia histórica el débil promedio de recaudación sobre la propiedad, que entre 1990 y 2015 pasó del .8% al .9% del PIB, y se consolida por debajo del 5% del total de la recaudación en la región.

SOMOS LO QUE JUGAMOS: LAS RELACIONES ENTRE JUEGOS Y CULTURA FISCAL

Después de este marco general, compete organizar el argumento sobre la relación entre los juegos y la cultura fiscal. Si bien parecería una banalidad o un área de interés limitado, es todo lo contrario: un eje de investigación de profundas implicaciones hacia el futuro. Es verdad que la información disponible para Latinoamérica es relativamente escasa, pero no es así para el resto de las economías desarrolladas. Está plenamente documentada la forma en que, bajo la premisa de que jugar es un fenómeno universal (Huizinga, 2007), los juegos pueden ser diseñados para transmitir información a sus usuarios (Duke, 1974), a grado tal que el usuario y el juego entran en una relación íntima donde uno modifica al otro y viceversa (McLuhan, 1994).

Así es como hoy el fenómeno de la educación basada en juegos es de talla mundial. Se utiliza para enseñar todo tipo de procesos, desde indus-

triales y gerenciales, como sociales, hasta militares. Sobre cultura fiscal en Latinoamérica encontramos un número interesante de juegos digitales a través de los cuales “los estudiantes aprenderán valores y aspectos básicos sobre los recursos tributarios del Estado y su relación con las necesidades públicas, las funciones y el financiamiento de los centros de salud; el respeto por lo público, la importancia de la rendición de cuentas y del control social del gasto” (Eurosocial II, 2014).

Por tanto, resulta importante mantener también un cierto espíritu crítico frente a esta realidad. Puesto que “si Marx alguna vez se refirió a la religión como el opio de la gente, esto aplica en igual medida a los juegos actuales (...) América ha bendecido a sus ciudadanos con muchos opios” (Ollman, 2003, cap. 1). Entonces, no pensemos que los juegos son sólo recreativos o superficiales instrumentos de educación infantil, son, por su “naturaleza universal”, modeladores del pensamiento humano sin importar la edad. La frase popular es que “somos lo que jugamos”.

Si bien los fines pedagógicos de estos juegos podemos calificarlos de *buenos*, lo que entra en conflicto es una pregunta que nace de otro juego, uno de mesa, fechado en 1904: ¿Las reformas tributarias que pretenden tasar principalmente la producción, el ingreso individual y el consumo son los mecanismos más eficientes para reducir la pobreza? Este juego tuvo (y tiene, en el sentido de que no ha desaparecido) una función educativa e informativa. Fue diseñado para mostrar a los contribuyentes, a través de la experiencia del juego, que en una economía liberal basada en la propiedad privada la política fiscal recargada en el IVA y el ISR da por resultado más pobreza y un menor dinamismo económico.

El origen del juego: una postura crítica y reformista de la cultura fiscal

Un tema poco tratado en Latinoamérica es que el juego de mesa de temática económica más vendido a nivel mundial, con registradas ventas de más de 275 millones de copias desde 1935 (Latson, 2014), tiene como objetivo original la difusión pedagógica sobre los efectos de las reformas fiscales en la reducción o ampliación de la pobreza (Pilon, 2015; Hutchinson, 2010; Magie, 1932). El juego conocido en México como *Turista* y en Argentina y otros países sudamericanos como *El Estanciero* son copias casi fieles del juego de monopolios de origen norteamericano. No obstante, poco se ha dado a conocer en español sobre el origen de este juego.

La versión oficial de la historia, que presenta el también cuasi-monopólico consorcio juguetero Hasbro, es que Charles Darrow inventó y ven-

dió la licencia del juego a los hermanos Parker en 1935 (Anspach, 2018; Pilon, 2015; Ollman, 2003). Poco se supo de la verdad hasta que en 1973 el profesor de economía Ralph Anspach inventó el juego de Anti-monopoly. El objetivo de este juego es enseñar los problemas de la acumulación de capital y la importancia de *romper* los monopolios para recuperar la libertad de los agentes económicos. La compañía Parker Brothers demandó a Anspach por usar como referencia su nombre de monopolios y, en una medida, desprestigiar su juego. Frente a la demanda, Anspach realizó una incansable búsqueda para descubrir la verdad.

Se presentó a la Corte, con el verdadero origen del juego, una patente de 1904 con el nombre Juego del Terrateniente (Landlord's Game), otorgada a Elizabeth Maggie, e incluso una renovación de patente con modificaciones en 1924 (Anspach, 2018). Desde su trabajo fijo como estenógrafa, Maggie también diseñó juegos de mesa (tres registrados y publicados), escribió obras literarias (cuatro publicadas), inventó una mejora técnica a las máquinas de escribir y un candado de combinación (sus dos patentes en ingeniería son de 1893); fue destacada feminista y activista política crítica del sistema económico imperante en los Estados Unidos (Pilon, 2015).

Tal vez inspirada por el entonces medianamente popular juego de serpientes y escaleras, y por su contenido ideológico para difundir valores cristianos, se dio a la tarea de diseñar un juego que proporcionara una intensa enseñanza económica. Así, su Juego del Terrateniente (al igual que Monopolios, Turista y Estanciero) permite simular una economía donde el interés egoísta y el mercado de la propiedad privada permiten acumular una riqueza tal que resulta en el empobrecimiento absoluto de todos los demás jugadores.

Demostrar fielmente la Ley General de la Acumulación, de Marx, no era la única enseñanza de este maravilloso juego. Maggie militaba en un grupo conocido como los georgistas. Al igual que los marxistas, los georgistas partían de una posición crítica donde el trabajo y la libertad son el centro de la vida humana. No obstante, los georgistas mantenían una firme convicción religiosa donde el argumento último de la justicia social es parte de una inspiración divina y donde desmontar el modo de producción capitalista no es el objetivo principal.

Para los georgistas, el progreso tecnológico era resultado de la liberación de las fuerzas productivas y el mercado. Se posicionaron en el argumento de que la desigualdad en la repartición de la riqueza, el bienestar

y el poder corrompe el espíritu colaborativo y de unión, propio de la civilización (George, 1935). No aspiraban a un comunismo, sino a una forma de capitalismo de tintes religiosos donde los principios de justicia social y libertad imperaran. Para lograrlo, propusieron (muchas de sus posiciones siguen en uso), como “remedio a la desigualdad”, un impuesto único sobre la propiedad.

Argumentaba Henry George (1935) que con este impuesto único se liberaría del castigo impositivo a la producción, al intercambio, a la creación de valor general y al consumo. Así, el factor impositivo recae únicamente en la cantidad de propiedad acumulada como el factor a partir del cual se calculará el impuesto individual y corporativo. De acuerdo con sus investigaciones empíricas, el acceso universal a la tierra, acompañado de un fortísimo impuesto a ella, es el camino que garantiza la erradicación de la pobreza. En igual medida, liberar del impuesto al trabajo generaría un mercado laboral más justo y con mejores salarios, que, a su vez, libres del impuesto sobre el consumo, otorgarían un dinamismo a la economía nunca antes visto.

Aquellos agentes económicos con mayor cantidad de propiedades o propiedades más lujosas pagarían más impuestos. Todo aquel sin tierra recibiría una parcela para trabajarla o mínimamente podría trabajar en parcelas comunitarias. Una vez más, con estos efectos colaterales, George y sus seguidores creían que se erradicaría la pobreza y sería mejor moderada la desigualdad. En términos generales, con la redefinición del impuesto sobre la propiedad privada se recuperarán los acuerdos sociales de esperanza, honor, virtud, patriotismo y legalidad, y se daría fin a la corrupción crónica que el sistema económico genera sobre el cuerpo social (George, 1935).

Si bien todo lo anterior pareciera desproporcionado con nuestra realidad, el Juego del Terrateniente simula que es posible. Este juego consiste en tres etapas. La primera es la comúnmente conocida, donde los agentes, atados a la suerte del dado, compran y venden propiedades con el fin de ser “el jugador más rico o el último sobre la mesa” (Monopoly Rules, 2018). No perdamos de vista que en 1925 Louis Thun publicó por primera vez *Monopolios* (diez años antes que los hermanos Parker). En esta *versión original*, el objetivo general es “descubrir lo *demoníaco* de la institución de la propiedad privada” (Louis Thun, citado en Ollman, 2003, cap. 1).

La segunda etapa consistía en la “inversión tecnológica” sobre la tierra. Lo que hoy se convirtieron en departamentos, hoteles, gasolineras u

otras fichas dependiendo la versión del juego, antes era una abstracción sobre la que el costo suponía no sólo la construcción, sino también un *pago de impuestos* para aplicarla. Así, en el paso del juego, los jugadores que caen en esas casillas pagan a los propietarios una renta, pero también un impuesto proporcional al costo de la tierra, y otro impuesto por consumir sus “aditamentos”. Si bien esto en algo se parece a la versión actualmente conocida del juego y su monopolístico final, lo fundamental para dar sentido a lo anterior es resaltar que en la versión original hay dos *Bancos*: uno que funciona como el bien conocido depósito del dinero y el lugar donde se paga la compra de propiedades y aditamentos, y otro que funciona como “Hacienda Pública”. En esta Hacienda es donde se dan los pagos proporcionales de los impuestos recaudados por el uso de la tierra y el consumo de aditamentos.

También, es la Hacienda de donde salen los recursos para “pagar los salarios y pensiones” que se obtienen con cada vuelta al tablero. Así, en esta versión, después de cuatro vueltas de *vida laboral activa*, a partir de la quinta sólo se obtiene como *pensión* la mitad (o un tercio, según la versión) de ingresos con cada nueva vuelta. Esta regla acentúa notablemente el ritmo de empobrecimiento de todos los jugadores, en favor de la igualmente creciente acumulación de sólo uno. Por otro lado, es interesante notar que “nuevas reglas” sugeridas por los usuarios y aceptadas oficialmente por Hasbro consisten en arrojar más dinero a los jugadores por efecto de las vueltas o tirar doble uno (Latson, 2014).

En esta segunda etapa, lo que también ocurre es que la Hacienda Pública del juego no es capaz de recuperar suficiente dinero a partir de los impuestos, para pagar los salarios y pensiones. Así, desde 1904 se simulaba la incapacidad estatal para sostener el sistema de pensiones no por efecto de la pirámide de población, sino por las diferencias entre el ritmo de acumulación contra el de recaudación. Por lo tanto, la única salida de la Hacienda Pública es pedir prestado al “Banco”, para seguir funcionando.

Así también, el juego original denuncia la imposibilidad del Estado para mantenerse libre del control del capital financiero. En esta primera y segunda etapa, también es de notar que cuando un jugador entra en *bancarrota*, no sale del tablero como en el juego actual. En el Juego del Terrateniente hay una casilla con el nombre de Casa de los Pobres, en la que terminan inmovilizados, pero visibles, los jugadores “rotos”. Es decir, la pobreza como resultado del sistema se evidencia en lugar de ser *escotomizada* de la conciencia social.

La tercera fase del juego consiste en la aplicación de una reforma fiscal. Ahora los impuestos a la renta, sus aditamentos y consumos no serán las fuentes de ingreso para la Hacienda Pública, sino que ahora cada propietario deberá pagar un impuesto único según el *nivel de lujo* de su propiedad (mas no por los aditamentos que posteriormente le añada). Ahora la Casa de los Pobres se convierte en una parcela común (junto con otros tres cuadros) donde, si se queda sin dinero, cada participante podría ir a *trabajar un turno* para obtener un salario y seguir jugando. El impuesto único tiene varios efectos sobre el resultado del juego.

El primero y más interesante es que ahora la ley general de la acumulación no se cumple fielmente. Es decir, al paso del tiempo el dinero sigue fluctuando entre los jugadores sin que ninguno tome irreversible ventaja. Segundo, el primer efecto es resultado directo que la acumulación y especulación de propiedades: ahora está acompañado de un alto impuesto. Por lo anterior, esta conducta disminuye notablemente en la tercera fase del juego. Con ello, hay más casillas vacías donde se puede transitar sin la *angustia de pagar* altos impuestos y consumos cada turno. El resultado es una economía con menos competencia, mucha menor *pobreza* y cuya Hacienda Pública tiene ahora suficientes recursos para pagar todos sus compromisos. Así, incluso la Hacienda Pública se mantiene, durante todo el juego, libre del control del *verdadero* Banco.

La cultura fiscal dentro de una economía egoísta

El Juego del Terrateniente es un ejemplo muy valioso en el tema de la cultura fiscal por varias vertientes. La primera es la puesta en escena (literal) del egoísmo como motor económico y sus resultados estructurales sobre el cuerpo social. La segunda es su capacidad para simular los efectos de las reformas estructurales sobre el mismo proceso fiscal y social. La tercera vertiente es notar el efecto de la alta difusión de contenidos ideológicos sobre el cuerpo social a través del juego.

Una condición general de los supuestos que estructuran la economía actualmente imperante es el egoísmo como *condición natural y racional humana*. Para lidiar con éste, se ha supuesto también que no hay mejor mediador social ni moral que el libre mercado (Smith, 2010). Ahora bien, es imposible, desde estos supuestos, que los ciudadanos se adhieran voluntariamente al pago de impuestos, y menos aún aquellos que caen sobre sus ingresos del trabajo o sus consumos naturales o hedonistas. Así, la premisa del impuesto como castigo a la actividad económica que señala

Henry George (1935) se mantiene como válida. De ahí señalar que los juegos pueden optar por invisibilizar esta cuestión (como en el caso del Monopolios) o abordarlos como problemas estructurales (como en el caso del Juego del Terrateniente).

Los juegos (a diferencia de jugar) por definición implican un voluntario sometimiento a las reglas (Avendon y Sutton-Smith, 1971). Este acuerdo explícito o tácito traerá como resultado una forma de *justicia* en el juego. Es decir, dentro del marco de las reglas, el resultado será siempre justo, con base en las decisiones de los jugadores. Sin embargo, en el Juego del Terrateniente lo que subyace es la importancia de la comprensión no sólo de las reglas y sus efectos estructurantes, sino también de la posibilidad de modificación para encontrar resultados más justos.

Así, las reglas mismas son el motor o el inhibidor del egoísmo, y destaca su nulidad como una condición natural. En igual medida, las voluntades acordadas de los jugadores permiten la construcción de nuevos juegos y nuevos resultados. Para el caso anteriormente descrito, las reformas fiscales son voluntad del ciudadano informado y consciente de los resultados y no una nueva forma de imposición más efectiva. Es decir, la reducción de la pobreza o la inclusión económica pueden ser un efecto directo de la adhesión voluntaria del ciudadano a una reforma estructural, o como crítica a nuestra realidad, volver a quedar como objetivo propio del Estado.

La difusión de este juego (en su formato de Monopolios) no es menor. Si bien es imposible saber qué hubiera pasado si 275 millones de copias vendidas hubieran mantenido su posición crítica original, queda claro que su versión egoísta ha marcado profundamente el estado de conciencia social. Por un lado, ha legitimado para todos los usuarios los mecanismos del sistema económico, es decir, en lugar de proponer opciones distintas de resultados, el jugador se enfrenta al terror de no ser “el único” ganador. El egoísmo, la acumulación y el empobrecimiento creciente son ahora condiciones *normales* del juego y la vida.

Si sobre esta extensión al terreno de la vida misma hubiera dudas, una revisión casual sobre el uso continuado del juego de Monopolios como herramienta pedagógica nos arroja ya una avalancha de resultados. Así, la intención pedagógica original del juego se ha mantenido fielmente, pero no su contenido ideológico. Muy por el contrario, lo que se “enseña” es la forma pervertida y puramente egoísta como mejor solución al terror de, en este caso particular, salir del tablero (O’Halloran y Deale, 2008; Shanklin y Ehlen, 2007).

Esto tampoco es inocuo desde lo ideológico. Aquí la pobreza da como resultado “el fin del juego totalmente”, una forma de muerte. Por tanto, debe ser *absolutamente* borrada de toda representación dentro del mercado/tablero, lo mismo que la función de la Hacienda Pública y los impuestos. El libre mercado es la solución óptima desde esta postura, sin Estado a quien pagar impuestos y sin pobres al final del juego; todos muertos, excepto uno.

Además, si se le pregunta a este único sobreviviente cómo lo logró, dará cuenta de su “estrategia”, “habilidad económica” o “inteligencia”. Aunque el juego mismo, desde una pedagogía más cercana a la verdad, demuestra todo lo contrario, son el dado y el azar quienes determinan todo, y esto es justo lo que se pretende demostrar. Los jugadores podrían acordar las estrategias a seguir durante cada turno, y demostrar que este factor aleatorio es quien realmente determina que la acumulación es el resultado únicamente probable del juego.

Otra situación problemática es que este juego dio también como frutos el diseño de más juegos de representación económica capitalista; todos, basados en los mismos supuestos estructurales, en los mismos resultados posibles y, por ende, en la misma ideología. Hoy en día es prácticamente inabarcable la lista de juegos de mesa y digitales donde la acumulación de dinero, capital, títulos o puntos es la forma de ganar.

Adicionalmente, ahora hay una amplia y popular gama de talleres de educación financiera basada en juegos o simuladores. Se “capacita” a las personas para responder automáticamente como *racionales-maximizadores*, y garantizarse así un camino de éxito en los procesos de acumulación, el incremento de la tasa de ganancia y promover que el *terror* a la pobreza recaiga en otros. Por supuesto, la responsabilidad de solucionar esta pobreza ya no queda en manos de los agentes económicos del juego, sino del Estado.

La abrumante mayoría de estos juegos y talleres encubre ideológicamente la verdad sobre la pobreza pero también sobre los impuestos. En todos se promete como “absolutamente verdadero” que no se pagarán impuestos. Si bien algunos consideran *comisiones a pagar al banco* o aparece el impuesto sólo como una *calculada reducción a la ganancia*, juegos como estos sólo pueden alimentar la ambición. Simultáneamente, subyace como legítimamente válido el deseo egoísta de la evasión fiscal como máximo logro.

CONCLUSIÓN: EL OBJETIVO HOMOLOGADO Y AMPLIADO DE LOS NUEVOS JUEGOS DE CULTURA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

En 2015, la OCDE publicó el libro *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía*, donde se recogen las estrategias “más innovadoras” para la formación de cultura fiscal en 28 países. El objetivo de la publicación es “ofrecer ideas e inspiración a las autoridades fiscales en los países en desarrollo con respecto a la educación de los contribuyentes y la divulgación para fortalecer la moral tributaria y el cumplimiento fiscal de sus ciudadanos” (OCDE, 2015).

Es relevante para nuestra investigación notar el tono emocional de *inspiración* para la *autoridad* tributaria y el de *moral tributaria* como el factor emocional deseable en el “contribuyente”. En igual medida, este informe también nos clarifica que “los gobiernos se están esforzando más que nunca para movilizar una mayor recaudación tributaria a nivel nacional”. Aún si “el más que nunca” no considera las técnicas violentas de Escorpión I, sí nos advierte sobre la tendencia global en el tema. Bajo la perspectiva de mayores impuestos directos sobre los ciudadanos, y en combinación a una menor participación de aquellos que moderan las incursiones del capital extranjero y las extracciones del capital financiero, pareciera que la postura de Chomsky (2015) sobre la acumulación del poder corporativo por encima del estatal tuviera más sentido.

En este contexto del máximo esfuerzo para la tributación ampliada, son publicadas por la OCDE las exitosas experiencias de Uruguay y Costa Rica en el uso de juegos como herramientas educativas. Notemos que Malasia también aparece en mapa de los casos de éxito con juegos, mientras que México, por su parte, ofreció un sobrio y aburrido informe sobre la formación tradicional en educación fiscal para el nivel medio superior. Todos los informes están enfocados en “el objetivo de fomentar una *cultura de cumplimiento* global basado en los derechos y responsabilidades, en el que los ciudadanos ven el pago de impuestos como un aspecto integral de su relación con su gobierno” (OCDE, 2015).

En línea con el comienzo de nuestra investigación, hagamos explícito que en esta relación integral del ciudadano con sus gobiernos, los segundos tienen una capacidad coercitiva y de *castigo* dentro del marco legal sobre quienes no cumplan con sus responsabilidades. No obstante, no existen métodos de igual envergadura para que los ciudadanos *castiguen*

legalmente a los gobiernos o gobernantes que no cumplan con los derechos que deben garantizar.

Si bien el actual juicio sobre el expresidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva da cuenta de las posibilidades de encarcelar a un gobernante por cargos de “corrupción”, aún parece lejos el día en que pudiera ser juzgado un presidente por no cumplir con las promesas de campaña, como aquella de *acabar* con la pobreza; o en sentido contrario, por ejemplo, si hay explícitas sanciones en prácticamente cualquier falla, omisión o inconsistencia para un mexicano con actividad profesional al momento de realizar sus declaraciones mensuales y anuales.

La premisa se convierte entonces en homologar la experiencia tributaria y lograr que “aprender sobre los impuestos pueda ser divertido” (Red de Educación Fiscal, 2014). Como parte de este proceso de homologación, se funda en 2008, dentro del Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina para la Cohesión Social (EUROSociAL), la Red de Educación Fiscal, con el objetivo de fomentar un conocimiento especializado y difundir los aprendizajes de las instituciones fiscales y educativas de la Unión Europea y América Latina. Este programa de EUROSociAL es justo el aparato burocrático que legitima y promueve que las bases tecnológicas y los juegos digitales sean aplicados en toda la región.

Si bien los juegos iniciales fueron creados para la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP), ésta cedió los derechos a EUROSociAL, para ser utilizados por las entidades tributarias de “Perú, Ecuador, El Salvador, Chile y Paraguay en la primera etapa” (2010), y “México, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, Uruguay y Honduras en la segunda etapa” (Red de Educación Fiscal, 2014). Los juegos propuestos inicialmente son Somos Equipo y Mnemotest de Bienes Públicos y Privados.

Revisemos la temática general de cada uno. El juego Somos Equipo tiene por “objetivo ayudar al protagonista a hacer realidad su sueño de montar un partido de fútbol gracias a los aportes de sus amigos y de la comunidad. Lograrlo será todo un desafío en una ciudad deteriorada por la evasión y la malversación y falta de cuidado de los recursos públicos” (Red de Educación Fiscal, 2014). Por su parte, el juego Memotest de Bienes Públicos y Privados 1 y 2: Juego de Memoria Contrarreloj implica que “en su nivel 1 hay que encontrar distintos pares de lugares y luego deducir si son públicos o privados. En el nivel 2 los pares de tarjetas se forman

juntando retratos de trabajadores públicos y privados, con los lugares en los que trabajan”.

Lo más importante a notar en estos casos no es el contenido, sino que la relación debe ser procurada en las nuevas generaciones de contribuyentes, pues su juventud es también sinónimo de flexibilidad en sus juicios. Es decir, puesto que “las autoridades fiscales son conscientes de que es muy difícil cambiar la cultura tributaria sin educación a una edad temprana o sin ciudadanos que abrazan voluntariamente el pago de impuestos” (OCDE, 2015); de ahí que la tarea sea modelar nuevas conciencias. El mundo del futuro es aquel donde, por primera vez en la historia, se “abrazan” el pago de impuestos.

En secciones anteriores revisamos superficialmente los impuestos en Suecia como ejemplo de mayores grados de adhesión voluntaria al pago de impuestos; mantienen aún “un grado de malestar” frente a la carga tributaria (Kleven, 2014, p. 93). La evidencia actual sobre la capacidad humana de “abrazar” los impuestos está presente sólo en una escala micro (Dwenger, Kleven, Rasul y Rincke, 2016), y no es ni siquiera homogénea en Alemania, un país con altos impuestos y tasas de evasión bajas. Es decir, es la capacidad para la recuperación de impuestos del Estado y la relación con ciertos grados de *moral tributaria* y beneficios públicos lo que garantiza la adhesión ciudadana. Ahora bien, la educación tributaria se ha puesto la meta de cambiar esto, y el único camino es trabajar con los niños.

Un ejemplo interesante de lo anterior es la articulación estatal y la educación pública, a través de lo cual confluyen varias estrategias en Costa Rica. Su programa de Educación Cívica-Tributaria destaca como muy efectivo el videojuego “Declarando mis Impuestos”, que consiste en hacer una declaración de impuestos. Esto tiene la finalidad de incorporar en los niños una percepción de normalidad frente al proceso de entregar a la autoridad la información sobre nuestras actividades productivas y de consumo. También, ofrecen el espacio de juego La Facturita, donde, a través de una *tiendita*, los niños aprenden sobre el impuesto al consumo y la importancia de solicitar *siempre* su factura (OCDE, 2015). Sin duda, cuando el filósofo Huizinga (2003) señala la diferencia entre puerilidad y juego, donde la puerilidad se manifiesta como un esfuerzo perverso de hacer parecer un juego aquello que no lo es, seguramente consideraría a los anteriores como buenos ejemplos.

Nos encontramos al final del camino con la siguiente encrucijada, porque si el origen de los juegos fiscales fue simular reformas estructurales que resuelven los malestares, estamos entrando más bien en una fase de adoctrinamiento. Sin duda, el llamado es a recuperar la inspiración inicial de estas potentes herramientas pedagógicas para darle un porvenir certero a las reformas del futuro. Si la promesa neoliberal es un Estado *más pequeño*, tal vez la ampliación de la tributación directa sobre la producción, el intercambio y el consumo de mercancías no sea el mejor camino, esto nos lo demostró un juego hace casi 115 años.

Bibliografía

- Abramo, L. (ed.) (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Anspach, R. (s/f). The Anspach Archives Collection Documenting the True History of Monopoly® as Affirmed by the Court Fact Findings. Disponible en: <http://landlordsgame.info/articles/Anspach-Collection-Description.pdf>.
- Avendon, E. M. y Sutton Smith, B. (ed.) (1971). *The Study of Play*. United States of America: John Wiley & Sons.
- Bardopoulus, A. M. (2015). *eCommerce and the Effects of Technology on Taxation*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Burg, D.F. (2004). *A World History of Tax Rebellions*. New York: Routledge.
- Cámara de Diputados (2005). El ingreso tributario en México. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>.
- Cassin, E.; Bottero, J. y Vercoutter, J. (1974). *Los imperios del antiguo Oriente*, vol. 2 (5ta ed.). España: Siglo XXI.
- Cortázar J. C.; Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina 2004-2013*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duke, R. (1974). *Gaming: The future's language*. New York: Sage.
- Dwenger, N.; Kleven, H. J.; Imran, R. and Rincke, J. (2016). "Extrinsic and Intrinsic Motivations for Tax Compliance: Evidence from a Field Experiment in Germany", *American Economic Journal* (8) 3, pp. 203-232.
- EUROSociAL. Disponible en: <http://eurosocial.eu/en>.
- Franklin, B. (s/f). *Letter to Jean-Baptiste Le Roy*. Disponible en: http://www.notable-quotes.com/f/franklin_benjamin.html.
- George, H. (1935). *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation.
- Gómez-Sabaini, J. C. y Morán, D. (2014). *Tax policy in Latin America*. Santiago: Division of Economic Development of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- González, I.; Hanni, M.; Jiménez, J. P.; Pérez, C.; Podesta, A.; Ruelas, I. y Titelman, D. (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huizinga, J. (2007). *Homo ludens*. Madrid: Alianza.

- Hutchinson, F. (2010). *Brer Fox an' Brer Rabbit: Just a Game?* UK Version of The Landlord's Game. Disponible en: <http://www.douglassocialedit.com/resources/social-art/monopoly>.
- James, S. (2012). *Dictionary of Taxation* (2da edición). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kleven (2014). "How can scandinavians tax so much?", *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4), pp. 77-98.
- Latson, J. (2014). *The most popular game in history, almost did not pass Go. Time*. Disponible en: <http://time.com/3546303/monopoly-1935/>.
- Magie, E. (1932). *The Landlord's Game and Prosperity*. Washington, DC: Adgame Co.
- Marx, C. (2003). *18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Mcluhan, M. (1994). *Understanding Media. The Extensions of Man*. Massachusetts: MIT Press.
- Monopoly: Property Trading Game from Parker Brothers. Game Rules. Hasbro. Disponible en: <https://www.hasbro.com/common/instruct/00009.pdf>.
- OCDE (2015). *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*. Disponible en: <http://www.oecd.org/publications/fomentando-la-cultura-tributaria-el-cumplimiento-fiscal-y-la-ciudadania-9789264222786-es.htm>.
- O'Halloran R. y Deale, C. (2008). "Designing a Game Based on Monopoly as a Learning Tool for Lodging Development", *Journal of Hospitality and Tourism Education*, 22 (3), pp. 35-48.
- Ollman, B. (2003). *Ballbuster?: True Confessions of a Marxist Businessman*. New York: Soft Skull Press. Disponible en: http://www.nyu.edu/projects/ollman/docs/bb_ch01.php.
- Pilon, M. (2015). *The Monopolist*. New York: Bloomsbury.
- Red de Educación Fiscal (2018). *Origen*. Disponible en: <http://www.educacionfiscal.org/pagina/origen>.
- Red de Educación Fiscal (2014). *Aprender sobre impuestos puede ser divertido*. Disponible en línea. <http://www.educacionfiscal.org/entrada/aprender-sobre-impuestos-puede-ser-divertido>.
- Ruiz, S.; Cañete, A.; Hanni, M.; Martner, R. y Titelman, D. (2015). *Time to Tax for Inclusive Growth*. Santiago: OXFAM y ECLAC.
- Samson (2002). "History of Taxation", en A. Lymer & J. Hasseldine (ed.). *The International Taxation System* (pp. 21-42). New York: Springer.

- SAT (s/f). Servicio de Administración Tributaria. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/default.aspx.
- Shanklin, S. y Ehlen, C. (2007). "Using The Monopoly Board Game as an In-Class Economic Simulation in the Introductory Financial Accounting Course", *Journal of College Teaching & Learning*, 4 (11), pp. 65-72.
- Siemaszko, C. (1998). "Egyptians Wrote 1st Ancient Tax Rolls Found", *New York daily News*. Disponible en: <http://www.nydailynews.com/archives/news/egyptians-wrote-1st-ancient-tax-rolls-found-article-1.81507>.
- Smith, A. (2010). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

ACERCA DE LOS AUTORES

VANIA LÓPEZ TOACHE

Dra. en Economía por la Facultad de Economía y Maestra en Finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración, ambas en la UNAM. Realizó una Estancia de Investigación en la Universidad Complutense de Madrid, así como una estancia posdoctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía en la Licenciatura en Finanzas y el Doctorado en Economía Política del Desarrollo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA

Es Doctor en Políticas Públicas por el CIDE. Actualmente es Profesor-Investigador en la Fac. de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Su línea de investigación se centra en el estudio de actores e instituciones del sistema financiero.

JORGE ÁLVAREZ MÉNDEZ

Licenciado en Economía por la FE-BUAP y maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-BUAP. Se desempeñó como analista en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Gobierno del Estado de Puebla) en el área de ordenamiento territorial y planeación urbana. Docente de hora clase en la licenciatura en Economía y Finanzas de la Universidad Iberoamericana, Puebla. Técnico especializado de la Red para el Desarrollo Rural Sustentable, A.C.

ALFONSO ATALA LAYÚN

Mexicano estudioso del fenómeno lúdico en sus varias facetas. Comenzó su carrera académica como licenciado en Psicología y realizó estudios posteriores para formarse como psicoanalista. Obtuvo una maestría en Estudios Antropológicos de México y actualmente es estudiante de doctorado en Economía Política del Desarrollo. Sus investigaciones han sido bien recibidas y consideradas de vanguardia en foros nacionales e internacionales.

MTRA. MARIANA BETZAIDET CORTÉS SÁNCHEZ

Economista de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con maestría en Administración del desarrollo Regional por parte del Colegio de Puebla, estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo. Ha realizado estudios sobre los procesos de desarrollo y distribución de los recursos de los programas de transferencias monetarias condicionadas en el estado de Puebla, y actualmente se encuentra evaluando la incidencia de estos programas en la región Sur Sureste

FORTUNATO CUAMATZIN BONILLA

Licenciatura y Maestría en Economía, Doctorado en Finanzas Públicas. Docente-investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Líneas de investigación actuales: Inversión Pública y Deuda pública.

LUZ DOLORES GONZÁLEZ PATIÑO

Lic. en Economía con Diplomado en proyectos de Inversión, Diplomado en Administración y Finanzas, Maestría en Administración Pública y Maestría en Ciencias de la Educación con especialidad en Docencia e Investigación de la Educación Superior. Profesora de Asignatura en la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.

ARIADNA HERNANDEZ RIVERA

Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT) en México e integrante del grupo de trabajo Fronteras, Regionalización y Globalización del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

BERNABÉ LUGO NERIA

Es doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Profesor de tiempo completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, UAAEH. Es miembro del Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Políticos Comparados”. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel candidato.

MA. DE LA LUZ MACÍAS VÁZQUEZ

Licenciada y Maestra en Economía por la UNAM. Especialista en Estudios de la Mujer por el Colegio de México. Premio Nacional. La mejor tesis sobre la mujer en la UNAM, con la tesis El trabajo femenino en la industria mexicana, 1942-1984. Profesora de Tiempo Completo. en la Universidad Tecnológica del Nezahualcóyotl

JOSÉ ENRIQUE MENDOZA MÉNDEZ

Cuenta con el doctorado en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente es Profesor a nivel licenciatura. Realizó estudios de posdoctorado en la Unidad Académica de Estudios de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Trabajó en la Empresa Consultores Internacionales, como Analista Económico.

EUDOXIO MORALES FLORES

Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana; Maestro en Economía Urbana Regional, por la Universidad Autónoma del Estado de México; Licenciado en Economía por la BUAP. Entre 1986 y 2019 se desempeñó como Profesor Investigador Titular de la BUAP. Actualmente es Diputado en la LXIV Legislatura.

SAMUEL MORENO PERALTA

Presidente del Colegio de Economistas de Panamá. Economista y Abogado Negociador del de la Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales (ONCI) del Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá. Ha participado en las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con, México, Canadá, Centroamérica, ALCA, Comunidad Andina, República de China, Taiwán, Estados Unidos de América, Unión Europea, EFTA, Singapur, Corea, Israel, Perú, Chile, Colombia, Trinidad y Tobago y Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de propiedad Intelectual (OMPI).

MARTHA QUIÑONES DOMÍNGUEZ

Posee el grado de Doctor en Filosofía, en Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, 2004. Especialidad Medio Ambiente: Instrumentos socioeconómicos, territoriales, jurídicos y educativos para el desarrollo sostenible, del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. El grado de Maestría en Planificación, Universidad de Puerto Rico, 2006 y Maestría en Arte, Concentración en Economía, Universidad de Puerto Rico, 1991. Es Catedrática Departamento de Ciencias Sociales, siendo profesora e investigadora de la Universidad de Puerto Rico en Arecibo desde hace 27 años. Coordina los trabajos comunitarios en la universidad de forma voluntaria y las investigaciones.

SARAI RAMÍREZ ALONSO

Estudiante en el Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

IRMA E. SANDOVAL BALLESTEROS

Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Licenciada en Economía por la UNAM y Licenciada en Sociología por la UAM Xochimilco con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política. Entre septiembre 2016 y febrero 2017 fungió como Diputada Constituyente de la Ciudad de México. En 2019 es nombrada titular de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México.

ANGÉLICA TACUBA SANTOS

Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Líneas de investigación trabajadas: desarrollo rural en México, gasto público, presupuesto para programas sociales, Presupuesto Base Cero, y, más recientemente, reforma energética y Petróleos Mexicanos con los subtemas: Gobierno Corporativo en empresas públicas, régimen fiscal, asociaciones Pemex-empresas privadas.

EDUARDO VÁZQUEZ TOVAR

Profesor investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Cuasi doctor en Economía Política del

Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social; Maestro en economía con especialidad en finanzas; Asesor en estrategias de inversión certificado por la BMV y la AMIB; autor de capítulos como “propuesta de reforma en la política de deuda pública 2017”, “Políticas públicas para la prevención de la fragilidad financiera” y “fragilidad del sistema financiero internacional” entre otros.

GABRIELA VIDAL ARROYO

Licenciada en Computación (Facultad de ciencias Físico-Matemáticas-BUAP), Maestría en Administración de Empresas (SIEP-BUAP), aspirante al Doctorado en Economía Política de Desarrollo (DEPD-BUAP).

GREGORIO VIDAL

Profesor Investigador Titular C en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Iztapalapa. Es Profesor en la UAM desde 1978. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores. Es Doctor en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas) por la UNAM. Es Coordinador del Programa de Investigación Estudios sobre la Integración en las Américas en la UAM y del CEDEM en la UAM-Iztapalapa. Profesor del Doctorado en Estudios Sociales en la UAM-Iztapalapa y del Doctorado en Economía en la UNAM.

Experiencias de reforma Fiscal en América Latina
de Vania López Toache y Luis Augusto Chávez Maza (*Coordinadores*)
se terminó de editar en marzo de 2019
en las oficinas de Educación y Cultura, Asesoría y Promoción, S. C.
con domicilio en Moras 755-202, Col. Acacias
Del. Benito Juárez, 03240, México D.F.

Analizar experiencias de reforma fiscal permite reconocer y caracterizar las políticas impulsadas por los gobiernos y la forma en que se allega de recursos para financiarlas. Adicionalmente, los autores de este libro se proponen estudiar las relaciones sociales, políticas y económicas que se desprenden de los actos de gobierno. En este sentido, cada uno de los capítulos aborda desde diversas experiencias las relaciones del Estado con los ciudadanos y el entorno internacional. La forma en que interactúa sociedad-gobierno refleja los avances y limitaciones en la consolidación de sociedades democráticas, en consecuencia, cada reforma en materia fiscal define los problemas sociales relevantes que el gobierno pretenderá solucionar y financiar. El entorno externo es especialmente relevante en países con alta dependencia financiera y política, los cuales deberán perseguir las recomendaciones de austeridad fiscal y eficiencia económica reclamada por los grandes acreedores internacionales. Este libro retoma experiencias en países de América Latina, la región ofrece un escenario con grandes retos históricos por resolver, aunado a una acelerada expansión de los problemas públicos, la fuerte escasez de recursos financieros y una severa fragilidad institucional que aterriza en los altos niveles de corrupción. En suma, los autores exhiben una crítica a las políticas de equilibrio fiscal y focalización que se han propagado en la región.

