The logo consists of the letters 'SHCP' in a bold, sans-serif font. Each letter is filled with a dense pattern of parallel diagonal lines, creating a textured, hatched effect. The letters are arranged horizontally and are the central focus of the page.

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
MEMORIA 2006-2012

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



S H C P

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
MEMORIA 2006-2012

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria 2006-2012

Primera edición: 2012

Primera edición electrónica: 2012

Coordinación general: Érika Contreras Licea

Coordinación editorial: Gerardo Villadelángel

Diseño editorial y gráficos: Taller de Alejandro Magallanes

Fotografías: Fernando Villadelángel (secretarios), César Vera (equipo hacendario), Presidencia de la República (presidente Felipe Calderón) y SHCP (presidente Felipe Calderón y colaboradores)

D. R. © Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Palacio Nacional, Plaza de la Constitución s/n, ciudad de México

www.hacienda.gob.mx

D. R. © de imágenes: cada uno de los autores e instituciones citados

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra y su versión electrónica –incluido el diseño tipográfico y de portada–, por cualquier medio y sin el consentimiento del titular de los derechos.

Edición hecha en México

Aunque esta memoria puede leerse en diversos dispositivos móviles, su mejor lectura es en formato iPad.

Se recomienda su optimización mediante la aplicación Adobe Reader.

DIRECTORIO SHCP

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA
Secretario de Hacienda y Crédito Público

GERARDO RODRÍGUEZ REGORDOSA
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

CARLOS ALBERTO TREVIÑO MEDINA
Subsecretario de Egresos

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA
Subsecretario de Ingresos

IGNACIO ERNESTO VÁZQUEZ CHABOLLA
Jefe de la Oficina del Secretario

LUIS MIGUEL MONTAÑO REYES
Oficial Mayor

POLA STRAUSS SEIDLER
Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero



DIRECTORIO HISTÓRICO 2006-2012

SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS

Diciembre de 2006 a diciembre de 2009

ERNESTO CORDERO ARROYO

Diciembre de 2009 a septiembre de 2011

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

Septiembre de 2011 a la fecha

JEFE DE LA OFICINA DE LA COORDINACIÓN

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

Diciembre de 2006 a diciembre de 2007

JOSÉ MANUEL MINJARES JIMÉNEZ

Febrero de 2008 a mayo de 2009

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA

Junio de 2009 a agosto de 2010

IGNACIO QUESADA MORALES

Agosto de 2010 a enero de 2011

MOISÉS ALCALDE VIRGEN

Enero de 2011 a septiembre de 2011

IGNACIO VÁZQUEZ CHAVOLLA

Abril de 2012 a la fecha

UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA

AGUSTÍN ACOSTA AZCÓN

Diciembre de 2006 a enero de 2007

LUIS URRUTIA CORRAL

Enero de 2007 a diciembre de 2010

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA

Enero de 2011 a la fecha

UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA

Diciembre de 2006 a agosto de 2010

CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA

Agosto de 2010 a la fecha

UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VOCERO

RODRIGO BRAND DE LARA

Diciembre de 2006 a marzo de 2010

ALEJANDRO CASO NIEBLA

Marzo de 2010 a agosto de 2010

ERIKA CONTRERAS LICEA

Agosto de 2010 a septiembre de 2011

POLA STRAUSS SEIDLER

Octubre de 2011 a la fecha

OFICIALÍA MAYOR

SERGIO HIDALGO MONROY-PORTILLO

Diciembre de 2006 a julio de 2010

LUIS MIGUEL MONTAÑO REYES

Julio de 2010 a la fecha

PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LUIS FELIPE MANCERA DE ARRIGUNAGA

Enero de 2005 a febrero de 2008

JAVIER LAYNEZ POTISEK

Febrero de 2008 a la fecha

TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

MARÍA EUGENIA CASAR PÉREZ

Diciembre de 2006 a abril de 2009

IRENE ESPINOSA CANTELLANO

Abril de 2009 a la fecha

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

JOSÉ MARÍA ZUBIRÍA MAQUEO

Julio de 2003 a julio de 2008

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

Julio de 2008 a la fecha

SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ALEJANDRO WERNER WAINFELD

Diciembre de 2006 a agosto de 2010

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

Agosto de 2010 a enero de 2011

GERARDO RODRÍGUEZ REGORDOSA

Enero de 2011 a la fecha

UNIDAD DE PLANEACIÓN ECONÓMICA DE LA HACIENDA PÚBLICA

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

Diciembre de 2006 a la fecha

UNIDAD DE CRÉDITO PÚBLICO

GERARDO RODRÍGUEZ REGORDOSA

Enero de 2005 a enero de 2011

ALEJANDRO DÍAZ DE LEÓN

Enero de 2011 a la fecha

UNIDAD DE BANCA DE DESARROLLO

RAFAEL GAMBOA GONZÁLEZ

Diciembre de 2006 a abril de 2011

LUIS MADRAZO LAJOUS

Abril de 2011 a la fecha

UNIDAD DE BANCA, VALORES Y AHORRO

GUILLERMO ZAMARRIPA ESCAMILLA

Enero de 2005 a noviembre de 2010

JUAN MANUEL VALLE PEREÑA

Diciembre de 2010 a la fecha

UNIDAD DE SEGUROS, PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

LORENZA MARTÍNEZ TRIGUEROS

Diciembre de 2006 a septiembre de 2008

MANUEL LOBATO OSORIO

Octubre de 2008 a enero de 2012

DARIO LUNA PLÁ

Febrero de 2012 a la fecha

UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE HACIENDA

RICARDO OCHOA RODRÍGUEZ

Julio de 2006 a marzo de 2012

VANESSA RUBIO MÁRQUEZ

Abril de 2012 a la fecha

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS

ERNESTO CORDERO ARROYO

Diciembre de 2006 a enero de 2008

DIONISIO PÉREZ-JÁCOME

Enero de 2008 a enero de 2011

CARLOS MONTAÑO FERNÁNDEZ

Enero de 2011 a febrero de 2012

CARLOS TREVIÑO MEDINA

Febrero de 2012 a la fecha

UNIDAD DE INVERSIONES

CARLOS MONTAÑO FERNÁNDEZ

Diciembre de 2006 a enero de 2011

VLADIMIR RAMÍREZ SOBERANIS

Enero de 2011 a abril de 2012

ARACELI GUADALUPE MARGAIN PITMAN

Mayo de 2012 a la fecha

UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO

GUILLERMO EDMUNDO BERNAL MIRANDA

Enero de 2001 a abril de 2009

ALFONSO MEDINA Y MEDINA

Agosto de 2009 a febrero de 2011

GUSTAVO NICOLÁS KUBLI ALBERTINI

Marzo de 2011 a la fecha

UNIDAD DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL E INFORMES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

LUIS MIGUEL MONTAÑO REYES

Enero de 2007 a marzo de 2008

MOISÉS ALCALDE VIRGEN

Diciembre de 2008 a septiembre de 2011

JOSÉ ALFONSO MEDINA Y MEDINA

Marzo de 2012 a la fecha

DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS

MAX ALBERTO DIENER SALA

Diciembre de 2001 a diciembre de 2009

FRANCISCO DE ROSENZWEIG MENDIALDUA

Abril de 2010 a febrero de 2011

DANIEL MUÑOZ DÍAZ

Mayo de 2011 a la fecha

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A GUSTAVO NICOLÁS KUBLI ALBERTINI

Diciembre de 2006 a marzo de 2011

MARÍA ELENA REYNA RÍOS

Marzo de 2011 a la fecha

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO B CARLOS ALBERTO TREVIÑO MEDINA

Diciembre de 2006 a enero de 2010

JAIME FRANCISCO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Julio de 2010 a la fecha

SECRETARÍA EJECUTIVA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE GASTO, FINANCIAMIENTO Y DESINCORPORACIÓN

ELÍAS RAFFUL VADILLO

Junio de 2005 a diciembre de 2006

GERARDO PERDOMO SANCIPRIÁN

Enero de 2007 a mayo de 2008

FRANCISCO DE ROSENZWEIG MENDIALDUA

Mayo de 2008 a marzo de 2010

ENRIQUE DE ICAZA

Marzo de 2010 a la fecha

SUBSECRETARÍA DE INGRESOS

FERNANDO SÁNCHEZ UGARTE

Diciembre de 2006 a enero de 2008

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

Enero de 2008 a agosto de 2010

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA

Agosto de 2010 a la fecha

UNIDAD DE POLÍTICA DE INGRESOS

JULIO CÉSAR AGUILAR MATÍAS

Marzo de 2005 a febrero de 2007

JUAN MANUEL PÉREZ PORRÚA

Febrero de 2007 a febrero de 2011

ERNESTO REVILLA SORIANO

Febrero de 2011 a la fecha

UNIDAD DE LEGISLACIÓN TRIBUTARIA

RAFAEL SANDOVAL GILES

Marzo de 2001 a septiembre de 2009

MIKEL ARRIOLA PEÑALOSA

Octubre de 2009 a febrero de 2011

TUFFIC MIGUEL ORTEGA

Marzo de 2011 a febrero de 2012

JORGE EDUARDO KIM VILLATORO

Marzo de 2012 a la fecha

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

ROBERTO DEL CUETO LEGASPI

Enero de 2007 a junio de 2007

GUILLERMO BABATZ TORRES

Julio de 2007 a la fecha

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

MANUEL AGUILERA VERDUZCO

Diciembre de 1998 a la fecha

COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DEL AHORRO PARA EL RETIRO

MOISÉS SCHWARTZ ROSENTHAL

Diciembre de 2006 a enero de 2010

PEDRO ORDORICA LEÑERO

Enero de 2010 a la fecha

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES

LUIS MIGUEL ÁLVAREZ ALONSO

Junio de 2003 a junio de 2010

SERGIO HIDALGO MONROY

Julio de 2010 a noviembre de 2011

TUFFIC MIGUEL ORTEGA

Febrero de 2012 a la fecha

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

LUIS ALBERTO PAZOS DE LA TORRE

Diciembre de 2006 a la fecha

NACIONAL FINANCIERA Y BANCOMEXT

MARIO LABORÍN GÓMEZ

Diciembre de 2000 a diciembre de 2008

HÉCTOR RANGEL DOMENE

Enero de 2009 a la fecha

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (BANOBRAS)

ALONSO GARCÍA TAMÉS

Diciembre de 2006 a enero de 2011

GEORGINA KESSEL MARTÍNEZ

Enero de 2011 a la fecha

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

GUILLERMO BABATZ TORRES

Octubre de 2001 a junio de 2007

JAVIER GAVITO MOHAR

Octubre de 2007 a la fecha

BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS (BANSEFI)

JAVIER GAVITO MOHAR

Enero de 2002 a octubre de 2007

JAIME GONZÁLEZ AGUADE

Octubre de 2007 a marzo de 2011

CARLOS MONTAÑO FERNÁNDEZ

Febrero de 2012 a la fecha

FINANCIERA RURAL

ENRIQUE DE LA MADRID CORDERO

Diciembre de 2006 a julio de 2010

GUSTAVO MERINO JUÁREZ

Agosto de 2010 a la fecha

BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA (BANJÉRCITO)

GENERAL DE DIVISIÓN

DEM FERNANDO MILLÁN VILLEGAS

Noviembre de 2009 a la fecha

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO (IPAB)

MARÍA TERESA FERNÁNDEZ LABARDINI

Diciembre de 2006 a febrero de 2011

JOSÉ LUIS OCHOA BAUTISTA

Marzo de 2011 a la fecha

CASA DE MONEDA DE MÉXICO ÓSCAR LEVÍN COPPEL

Diciembre de 2006 a diciembre de 2008

MARCELO DE LOS SANTOS FRAGA

Marzo de 2010 a la fecha

FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN DEL SECTOR RURAL (FOCIR)

FRANCISCO JAVIER DELGADO MENDOZA

Octubre de 2002 a la fecha

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE (NADBANK)

JORGE C. GARCÉS

Octubre de 2005 a octubre de 2010

GERÓNIMO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ</

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, presidente Felipe Calderón Hinojosa **P.11**

PALABRAS PRELIMINARES, secretario José Antonio Meade Kuribreña **P.14**

INTRODUCCIÓN GENERAL **P.18**

1 LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL, 2008-2009 **P.26**

2 INGRESOS PÚBLICOS **P.60**

3 EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA **P.77**

4 EL GASTO PÚBLICO FEDERAL **P.96**

5 INFRAESTRUCTURA **P.119**

6 BANCA DE DESARROLLO **P.137**

7 PENSIONES **P.161**

8 LA POLÍTICA DE CRÉDITO PÚBLICO EN MÉXICO **P.180**

9 ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS **P.199**

10 INCLUSIÓN FINANCIERA **P.222**

11 LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN: EL “BANCO” DEL GOBIERNO FEDERAL **P.242**

12 LA REFORMA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO **P.261**

13 LAVADO DE DINERO **P.276**

14 PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LA SHCP **P.296**

15 LUZ Y FUERZA DEL CENTRO **P.316**

16 EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA SHCP **P.330**



FELIPE CALDERÓN HINOJOSA | Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2006-2012

PRESENTACIÓN

Durante la administración 2006-2012 nos propusimos consolidar una economía capaz de competir y ganar en el mundo y de atraer más inversión productiva para generar los empleos que demandan los mexicanos. En estos años, el camino hacia el crecimiento se vio obstaculizado por la peor crisis económica global de la que tengan memoria las generaciones presentes. Pero los mexicanos nos crecimos ante la adversidad y el tesón de nuestros trabajadores, la voluntad de nuestros empresarios y las medidas tomadas por el gobierno federal nos permitieron amortiguar los efectos de esa crisis. Nuestra economía no sólo superó la contingencia, sino que avanza firme por la senda de la competitividad, el crecimiento y la generación de empleo. A diferencia de muchos países, México tiene estabilidad económica, finanzas públicas sanas y un sistema financiero robusto.

Además, en mi administración impulsamos reformas fundamentales para transformar nuestra economía, como la del Sistema de Pensiones de Servidores Públicos que le ahorra a las finanzas públicas más de 30 puntos del Producto Interno Bruto a valor presente neto. También se fortalecieron los ingresos tributarios con la Reforma Hacendaria. Gracias a ello, hemos contado con recursos para tomar medidas clave para el futuro de nuestro país. Por ejemplo, en estos seis años se ha realizado un esfuerzo histórico en el desarrollo de infraestructura. Se han construido y modernizado carreteras, puertos, aeropuertos y muchas otras obras que impulsarán el progreso de México. Además, se ha revitalizado al sector energético, no sólo con fuertes inversiones, sino también con medidas audaces y oportunas como la extinción de Luz y Fuerza del Centro. Se ha dado un impulso sin precedentes a la Banca de Desarrollo, que se ha convertido en una aliada esencial de los emprendedores. Y se han promovido programas

en materia de educación, salud y combate a la pobreza que nos han permitido proteger el bienestar de los mexicanos, especialmente de los que menos tienen.

En todas estas acciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido un papel preponderante. En estas páginas, encontrarás el testimonio del trabajo realizado por las mujeres y hombres que han servido a México en esta institución, que se ha convertido por derecho propio en sinónimo de responsabilidad y eficacia en la conducción de nuestra economía. Se trata de una memoria que deja constancia de las acciones y decisiones más trascendentes tomadas en mi administración en el sector hacendario para construir el México más próspero, competitivo y pujante que anhelamos y merecemos.

-Felipe Calderón Hinojosa

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2006-2012



JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA | Secretario de Hacienda y Crédito Público 2011-2012

PALABRAS PRELIMINARES

En los seis años de la administración del presidente Felipe Calderón, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tomó decisiones fundamentales para el presente y futuro de México, mismas que permiten al país enfrentar los retos y desafíos impuestos por sus propias necesidades de desarrollo y por la situación económica internacional. Utilizando los recursos y mecanismos disponibles y generando nuevos esquemas e instrumentos cuando fue necesario, en la SHCP cumplimos el compromiso de velar por la estabilidad de las finanzas públicas como una condición indispensable para promover el crecimiento de la economía nacional.

Quienes tuvimos el honor de servir desde esta secretaría, lo hicimos con responsabilidad y visión de largo plazo. El fin último de la gestión hacendaria fue contribuir a la consolidación de un escenario sólido que ayudara a alcanzar metas y, más aún, consolidar la vocación de liderazgo de México en el mapa económico mundial. El objetivo se logró, a pesar de la difícil situación por la que atraviesan numerosos países y que todavía genera incertidumbre, somos uno de los motores más importantes en el contexto de la economía global.

Esta *Memoria*, escrita con un lenguaje claro y sencillo, contiene información útil para conocer más y entender mejor algunas de las decisiones tomadas a lo largo del sexenio que concluye, así como para identificar parte de los retos a enfrentar como país en los años inmediatos.

–José Antonio Meade Kuribreña

Secretario de Hacienda y Crédito Público



ERNESTO CORDERO ARROYO | Secretario de Hacienda 2009-2011



AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS | Secretario de Hacienda 2006-2009

**INTRO-
DUCCIÓN
GENERAL**

El 1º de diciembre de 2006 Felipe Calderón Hinojosa tomó protesta como presidente de México. Más tarde, en el Auditorio Nacional de la capital, presentó a los secretarios de Estado que lo acompañarían en su mandato. Ese día Agustín Carstens Carstens recibió la 67ª designación de un presidente de la República para encabezar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Tres años después, el 9 de diciembre de 2009, Ernesto Javier Cordero Arroyo lo sucedería en el cargo que, a partir del 9 de septiembre de 2011, ocuparía José Antonio Meade Kuribreña. Se conformó así una serie de funcionarios que con sus equipos se sumaron a la larga lista de servidores públicos hacendarios que desde hace casi dos siglos han escrito la historia económica mexicana.

En el sexenio 2006-2012 se tomaron muchas decisiones que impactaron la vida económica del país y de sus habitantes. Para comprender y contextualizar mejor esas medidas, resulta útil documentar el trabajo de quienes estuvieron encargados de conducir la hacienda pública durante la administración del presidente Calderón, describiendo la estrategia y ejecución de las

acciones que permitieron superar muchos de los retos enfrentados por México. En última instancia, este trabajo ofrece un panorama amplio de los temas abordados en esta gestión desde una perspectiva única.

Cada uno de los 16 capítulos que se reúnen aquí aborda un tema particular con detalle, aunque el conjunto, relacionado entre sí, delinea una estrategia integral. Por ello, a lo largo de estas páginas el lector encontrará referencias a otros apartados que plantean temas específicos con más profundidad o desde un ángulo distinto. Por ejemplo, el capítulo 1 expone las acciones de política contracíclica implementadas durante la crisis económica mundial, mientras que el capítulo 6 describe las medidas que permitieron a la Banca de Desarrollo convertirse en una herramienta eficaz en la estrategia contracíclica.

En los últimos seis años la administración hacendaria utilizó todas las herramientas disponibles y creó nuevos instrumentos para potenciar el impacto de las decisiones y del uso de los recursos públicos a favor del desarrollo de México y del bienestar de sus habitantes. El resultado está contenido en este volumen y en los distintos informes publicados a lo largo del sexenio.

1. EL CONTEXTO ECONÓMICO DE MÉXICO

1.1 Objetivos y metas al inicio de la administración

Tras la crisis de 1995 los principales indicadores económicos se fortalecieron y durante el sexenio pasado México disfrutó de una estabilidad que no se había registrado desde el periodo 1955-1975.

El último año del sexenio de Vicente Fox cerraba con buenos indicadores. En 2006 la economía creció 4.8%, con demanda interna y externa en expansión.

Para 2007 se esperaba que el crecimiento continuara, aunque con vigor reducido. Esta estimación sirvió de marco para establecer los principales ejes de la política económica de la administración. Se reconoció que el dinamismo del país había sido insuficiente para avanzar en la agenda pendiente y abatir los rezagos económico-sociales, por lo que se establecieron, entre otros, los siguientes objetivos:

- » Consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero de la deuda pública y promover el desarrollo de los mercados.
- » Reestructurar a profundidad el sistema impositivo mexicano para que el Estado contara con fondos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades, reduciendo la dependencia de los ingresos petroleros –sustituyéndolos por fuentes más estables de ingreso–, mejorando la recaudación y avanzando hacia una verdadera justicia fiscal en la que todos contribuyeran al financiamiento del gasto público.
- » **Replantear, sobre bases más firmes, el federalismo fiscal.**
- » Garantizar que el gasto público se ejerciera con base en criterios estrictos de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.
- » Convertir el gasto público en un instrumento que verdaderamente mejorara los esquemas de educación y salud, adecuándolos a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos de población; abatiera la pobreza; garantizara la seguridad; mejorara los servicios públicos; protegiera el medio ambiente; salvaguardara los fondos de pensiones de los trabajadores, y promoviera un avance en la competitividad del país, particularmente mediante la inversión en infraestructura social y productiva.
- » Incrementar la inclusión financiera manteniendo la viabilidad y sustentabilidad del sector, fortaleciendo el papel del crédito como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.
- » **Extender las reformas del régimen de pensiones al sector público, buscando implementar un verdadero sistema nacional de pensiones.**

1.2 La crisis financiera internacional de 2009 y la recuperación en los años posteriores

Lamentablemente, a partir de 2008 el escenario económico mundial se vio afectado rápidamente y de manera profunda, planteando retos inesperados. El año 2009 cerró con un descenso de 6.0% del PIB y una baja en casi todos los indicadores de la actividad económica. Sin embargo, aun cuando la caída terminó siendo profunda, pudo contenerse el efecto negativo en el empleo, algo que no había ocurrido en ninguna de las crisis económicas previas.

Para el segundo semestre de 2009 las cosas empezaron a mejorar, incluso a un ritmo superior al esperado. A esa recuperación contribuyeron de forma importante las medidas de apoyo instrumentadas por el Gobierno Federal de manera responsable y oportuna. Gracias a las medidas contracíclicas, la economía mexicana se expandió durante los siguientes años sin los desequilibrios que todavía hoy afectan a las naciones más avanzadas. Estas acciones se narran con detalle en el capítulo 1 y, desde una óptica distinta, en los capítulos 2, 5, 6 y 8.

En 2010 la recuperación económica empezó a reflejarse en todo el mundo con más fuerza de lo previsto, salvo en algunos países. En México la economía se expandió por encima de las estimaciones iniciales, primero impulsada por la demanda externa y, para el segundo semestre, por la interna. A principios de año el crecimiento esperado se ubicó entre 3.0 y 3.3%, pronosticándose que la demanda interna tardaría en reaccionar. Al cierre de 2010 la realidad fue otra, y se alcanzaron niveles de 5.5%. Incluso muchos indicadores registraron porcentajes similares a los observados antes de la crisis.

El vigor y el dinamismo en la recuperación de la economía son inéditos en la historia nacional, y constituyen una valiosa lección para el futuro del país y el de otras naciones que aún enfrentan complicaciones económicas. A diferencia de México, la mayor parte de los países que actualmente experimentan alta volatilidad recurrieron al endeudamiento público como instrumento principal para hacer frente a la crisis financiera internacional de 2009.

En 2011 también se observaron indicadores positivos, si bien menos vigorosos que los del año anterior

debido a la situación económica mundial. Entonces, el PIB nacional creció 3.9% real. Como a finales de 2010 se había superado el nivel máximo registrado antes de la crisis, puede decirse que en este momento la economía mexicana pasó de una etapa de recuperación a una de expansión. En 2011 los sectores productivos crecieron, con excepción del agropecuario, que cayó ligeramente, sobre todo por fenómenos meteorológicos que afectaron las cosechas.

Para 2012 se previó un incremento del PIB de alrededor de 3.5% en términos reales, debido a la revisión a la alza de las estimaciones de crecimiento para Estados Unidos y a que se espera que continúen balanceadas las demandas externa e interna en México.

2. EL LEGADO

Como se destaca en este trabajo, la política hacendaria siguió dos cauces. El primero fue continuar con los

planes trazados para el fortalecimiento institucional, impulsando las reformas y modificaciones establecidas con visión de largo plazo desde el principio de la administración. El segundo consistió en implementar acciones que permitieran hacer frente a la crisis e impulsar la reactivación económica, de modo que los objetivos sociales, de inversión y de equilibrio fiscal planteados originalmente sufrieran la menor afectación posible.

La particular situación económica del país incrementó la relevancia del tema –por sí mismo preponderante– y con ello la influencia de la SHCP, transformándola en interlocutor obligado para avanzar en la agenda prioritaria nacional. De ahí la estrecha interacción que a lo largo de esta administración han mantenido la secretaría y el Poder Legislativo, donde corresponde a la primera el armado, la presentación y la negociación anual del paquete económico, así como la comparecencia ante el Congreso para explicar y detallar tanto el Informe de Gobierno del presidente como el propio paquete económico y temas coyunturales de la misma naturaleza.

En esta administración el presidente Calderón encargó a la SHCP participar activamente en la agenda de

reformas estructurales, lo que incrementó la relevancia de esta cartera en el plano nacional. Los capítulos 2, 7, 12 y 13 abordan los temas en los que participó, como el fiscal, energético, de pensiones y de competitividad. El capítulo 15 narra el papel de la secretaría en el proceso de extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Como se señaló antes, el trabajo de la SHCP no se circunscribió al manejo de la crisis. Paralelamente desarrolló estrategias para alcanzar los objetivos planteados al inicio del sexenio. Gracias a los avances en materia financiera (capítulo 6), de aseguramiento y coberturas (capítulo 9), de modernización y simplificación regulatoria y administrativa (capítulos 2 y 3), de manejo de deuda pública (capítulo 8), de transparencia y rendición de cuentas, de eficiencia en el gasto público (capítulo 4), de inclusión financiera (capítulo 10) y de fortalecimiento de los ingresos públicos, hoy nuestro país es reconocido internacionalmente como un actor relevante en la economía mundial (capítulo 14).

También destaca el avance en materia de federalismo, que logró establecer una nueva relación entre los dis-

tintos órdenes de gobierno para anclar la supervisión, evaluación y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto; ampliar las facultades tributarias de las administraciones locales, a fin de incrementar su recaudación; elevar el gasto federalizado mediante la modificación de las fórmulas de distribución de aportaciones y participaciones, y avanzar en una armonía contable que comprende desde el municipio hasta el ámbito federal. Los capítulos 4 y 12 abordan estas cuestiones.

Además de sus atribuciones como autoridad económica, financiera y fiscal del país, la SHCP se ha ocupado de conservar, acrecentar y difundir el enorme acervo artístico y cultural que resguarda. Para ello ha llevado a cabo eventos y exposiciones, ha restaurado y modernizado sus inmuebles y ha realizado convenios con otras instituciones, tal como se muestra en el capítulo 16.

En los distintos apartados de esta memoria el lector podrá profundizar en las acciones que permitieron vigorizar la gestión hacendaria, mejorando la calidad de los servicios públicos y dando resultados a la ciudadanía. Al respecto, resulta innovador el hecho de que además de establecer las directrices se hiciera un esfuerzo

por acompañar a los distintos actores en su ejecución, logrando con ello mejores efectos. Destacan las medidas en materia de inclusión financiera, la implementación de nuevos sistemas o procedimientos para la obtención de recursos públicos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. En otras palabras, se trabajó decididamente para perfeccionar la coordinación intra e interinstitucional con jugadores relevantes de las áreas de influencia de la secretaría, como los bancos, las afores, los organismos no financieros y las aseguradoras.

Se hace notar la voluntad de mejorar los distintos procesos para alinear la actividad de la dependencia con las mejores prácticas internacionales. En algunos casos, como se describe en los capítulos 11 y 14, las medidas impulsadas posicionaron a México en la vanguardia y lo convirtieron en un referente mundial.

En suma, el saldo de estos seis años en materia hacendaria es positivo y significativo. Ello no quiere decir, como aquí se reconoce, que no queden pendientes y retos que deberán enfrentarse en los años siguientes para continuar impulsando el crecimiento económico y el bienestar de las familias mexicanas en su conjunto.



LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

2008 - 2009

“POR PRIMERA VEZ
EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS,
MÉXICO TIENE LA CAPACIDAD
DE CONTRARRESTAR
LOS IMPULSOS NEGATIVOS DEL EXTERIOR
MEDIANTE POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS.”

AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS

1. INTRODUCCIÓN

Después de la crisis financiera de 1995 México aprendió la lección. Superarla no fue fácil, pero para el inicio de la administración del presidente Felipe Calderón ya se había robustecido el marco macroeconómico, fiscal y financiero del país, incrementando los márgenes necesarios para hacer frente a imprevistos.

El presidente Calderón estaba convencido de la necesidad de continuar fortaleciendo este marco, lo que demostró ser de enorme utilidad durante la crisis financiera internacional que se desató a finales de 2008 y que pudo enfrentarse mediante la implementación de políticas contracíclicas oportunas y decisivas. Así, desde el inicio de su administración el mandatario impulsó una serie de reformas fundamentales, incluyendo, en 2007, la primera reforma fiscal “en tiempos de paz” de la historia reciente del país, como la describió el entonces secretario Agustín Carstens.¹

¹ > Por ejemplo, en un seminario llevado a cabo el 9 de octubre de 2007 en el Club de Banqueros, la OCDE identificó a México como uno de los países que

En 2007 se estimaba un crecimiento del PIB de 3.6%, ligeramente más moderado que el del año previo debido sobre todo a que la actividad económica en Estados Unidos comenzaba a mostrar señales de desaceleración. Al final del año la economía mexicana tendría un crecimiento de 3.3%, lo que se explica en lo fundamental por un crecimiento en Estados Unidos menor de lo previsto, principalmente porque el precio de la vivienda comenzaba a bajar.²

En 2008 se multiplicaron las señales de deterioro en la situación económica externa, si bien ello ocurrió de manera gradual a lo largo del año. A nivel global la volatilidad financiera se incrementó por factores como fluctuaciones en los precios de las materias primas y los energéticos, problemas de distintos intermediarios financieros y una elevada inflación.

.....

realizaron el mayor progreso en la implementación de medidas estructurales durante ese periodo. Para más datos, consúltese http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/economic-policy-reforms-2012_growth-2012-en . A mediados de 2008 fue aprobada la reforma energética.

2 > Durante 2007 el nivel promedio del índice Case-Shiller de precios de la vivienda se redujo 3.9%.

En Estados Unidos el valor de la vivienda continuó en descenso, y a lo largo del año fue necesario que las autoridades intervinieran para apoyar a diversos intermediarios financieros.³ Durante los primeros nueve meses ello significó, sobre todo, facilitar la adquisición de instituciones débiles por parte de otras más fuertes. Aun así, hacia finales del mismo 2008 la situación empeoró de forma dramática. Inesperadamente, el 15 de septiembre el gobierno estadounidense permitió la quiebra de Lehman Brothers, intervino en Fannie Mae y Freddie Mac, y rescató a la aseguradora American International Group. La bancarrota de una de las entidades bancarias más importantes a nivel global y la necesidad de respaldar a grandes firmas en los sectores de vivienda y seguros eran señales claras de la alarmante situación por la que se atravesaba. Poco después, estos factores desatarían una crisis financiera y de confianza que acabaría por transformarse en una fuerte crisis económica mundial.

.....

3 > En 2008 el valor promedio de la vivienda, de acuerdo con el índice Case-Shiller, se redujo 15.8%. Entre el cierre de 2006 y su punto mínimo en marzo de 2012 este indicador cayó en total 34.1%.

México no permaneció ajeno a este deterioro. Si bien la economía nacional había crecido más que la estadounidense, los problemas en ese país se traducirían dentro de las fronteras mexicanas en un crecimiento menor que el esperado. En 2008 se creció únicamente 1.3%, en contraste con la expectativa inicial de 3.7%; además, los principales indicadores se desaceleraron.

A finales de 2008 –y más claramente en 2009– el deterioro económico global impactó de forma más aguda a la economía mexicana. Los canales fueron diversos. Por un lado, la situación económica en Estados Unidos se tradujo en un menor dinamismo de la demanda externa en México; por otro, la volatilidad en los mercados financieros internacionales se incrementó, al tiempo que se observó una caída abrupta de la confianza de inversionistas, empresas y hogares en el mundo. En ese contexto, el consumo y la inversión mexicanos se contrajeron.

Repentinamente, el país volvía a enfrentar una situación de crisis financiera, aunque ahora desde una posición inédita: por primera vez en décadas el problema no se había generado internamente y los fundamentos de la economía estaban sólidos y en orden.

Mientras se agudizaba la crisis financiera internacional, en abril de 2009 México enfrentó la influenza A(H1N1). La suma de los dos factores condujo a un abrupto descenso de la actividad económica, que a su vez supuso una reducción en los ingresos tributarios del gobierno. Había otros problemas por enfrentar, como la reducción en la producción petrolera que desde 2004 había hecho mella en las finanzas públicas.

En efecto, después de alcanzar en ese mismo año un nivel máximo de producción de 3 383 millones de barriles diarios, la plataforma de producción de crudo comenzó a declinar por la merma del yacimiento Cantarell –entre 2004 y 2009 la reducción correspondería a un 23%–. La situación continuó hasta 2010, cuando se empezaron a observar las primeras señales positivas de estabilidad en la extracción. A esta circunstancia se sumó la caída en los precios internacionales del petróleo, de suerte que para enero de 2009 el precio de la mezcla mexicana se redujo en 68% en comparación con las cifras del semestre anterior. La combinación de los factores provocó en 2009 un desplome de los ingresos tributarios y petroleros equivalente a 278 000

millones de pesos, el más severo por lo menos en los últimos 30 años.

El panorama pudo haber sido devastador si México hubiese tenido que enfrentarlo en condiciones similares a las de 1995. Por fortuna el país ajustó sus políticas en aspectos como la situación de las finanzas y la deuda pública, la inflación, el sistema financiero y las cuentas externas. La solidez permitió al gobierno responder a la crisis con acciones eficaces que mitigaran los efectos negativos sobre el bienestar de la población a la vez que permitieran la recuperación para volver a la senda del crecimiento económico.

1.1 1995 vs. 2009

Los años 1995 y 2009 marcan las dos últimas crisis económicas que ha enfrentado México. Si bien es cierto que ambas mostraron magnitudes similares en cuanto a la caída de la actividad económica –con tasas de crecimiento de -6.2 y -6.0%, respectivamente–, los indicadores asociados al bienestar de la

población se comportaron de manera muy distinta en cada proceso.⁴

Si se compara la situación en el mercado laboral, la disminución en el empleo en 2009 fue de la mitad de lo observado en 1995, mientras que la reducción en los salarios reales resultó 15 veces más baja. La menor caída del ingreso laboral hizo que el consumo privado se redujera 23%; en lo que se refiere a la actividad productiva y a la inversión, las contracciones en el número de empresas y en la inversión total fueron de una tercera parte. Finalmente, la pobreza multidimensional (medida oficial de pobreza en el país) aumentó 10 veces menos entre 2008 y 2010 que entre 1994 y 1996.⁵ De este modo, en la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 la pobreza multidimensional extrema se redujo ligeramente en términos porcentuales y permaneció constante en términos absolutos, mientras que en la crisis anterior

.....
 4 >  Aquí puede consultarse una comparación gráfica entre ambos periodos.

5 > Para 1994-1996 se utilizó la pobreza de capacidades, comparable a la pobreza multidimensional. La pobreza multidimensional comenzó a medirse a partir de 2008.

aumentó 16% o bien 15 millones de personas.⁶ ¿Por qué motivo? La respuesta está en las medidas contracíclicas implementadas por el Gobierno Federal.

2. LA ESTRATEGIA CONTRACÍCLICA DEL GOBIERNO FEDERAL: ¿QUÉ FUE DIFERENTE?

Las medidas contracíclicas son implementadas por los gobiernos para suavizar los efectos de los ciclos económicos, buscando mitigar las acciones negativas sobre las familias y las empresas de los países, así como para impulsar su recuperación lo más rápido posible. Estas políticas abarcan diferentes ámbitos, siendo la fiscal y la monetaria las principales.⁷

6 > Para 1994-1996 se usó la pobreza alimentaria, comparable a la pobreza multidimensional extrema.

7 > En México, la política monetaria depende del Banco de México, que es autónomo, y comprende medidas como la reducción de las tasas de interés, siempre que la inflación se encuentre bajo control. Durante esta crisis, y a diferencia

En el frente fiscal, los efectos de una desaceleración de la economía se pueden contrarrestar parcialmente con la ampliación del gasto público, siempre y cuando dicha ampliación sea temporal y moderada –de lo contrario puede resultar insostenible y contraproducente en el largo plazo, como se ha visto en Europa–. Existen otras herramientas contracíclicas específicas, como los programas de empleo o de financiamiento para las empresas.

A diferencia del pasado, el Gobierno Federal puso en marcha una estrategia integral a fin de generar un ambiente de mayor certidumbre para la actividad económica y la inversión, fortaleciéndolas frente al incierto y volátil entorno externo.

En el campo de la política fiscal se impulsó un crecimiento importante tanto de la inversión como del consumo públicos, en claro contraste con la fuerte reducción que experimentaron 17 años antes. Mientras el crédito total de la Banca de Desarrollo se contrajo en la primera crisis, en 2009 experimentó un aumento

.....
del pasado, el banco redujo las tasas considerablemente.

significativo que buscaba contrarrestar la contracción prevista en el crédito dados los problemas financieros globales.⁸

2.1 Las políticas contracíclicas durante la administración: ¿en qué consistieron los paquetes de impulso a la economía nacional?

El Gobierno Federal comenzó a reaccionar desde 2008 ante el debilitamiento internacional y mantuvo una postura contracíclica aun después de que pasaron los peores momentos de la crisis.

El procedimiento seguido en el diseño de las políticas contracíclicas fue el siguiente: el secretario Carstens, quien estuvo en el cargo desde el inicio de la administración hasta finales de noviembre de 2009, llevaba al gabinete económico un diagnóstico sobre la situación imperante y las perspectivas de la economía. El análisis incorporaba el material técnico de soporte

preparado en la Subsecretaría de Hacienda (SSHCP) dirigida por Alejandro Werner, más específicamente en la Unidad de Planeación Económica encabezada por Miguel Messmacher.

Si el diagnóstico anticipaba que un entorno externo desfavorable conduciría a un deterioro en la actividad económica, el presidente instruía que se preparase un paquete de medidas contracíclicas para mitigar el efecto de esas condiciones. Las acciones podían incluir la participación de otras dependencias, pero el paquete o programa sería coordinado por la SHCP, pues siempre implicaba medidas de ingresos, gastos y financiamientos.

En todo momento la estrategia se guió por el principio de que era necesario establecer políticas contracíclicas que permitieran mitigar el efecto de la crisis financiera, sin que ello implicara generar una debilidad de las finanzas públicas o del sistema financiero que llevase a crear problemas de credibilidad y lastres en el corto y mediano plazos.

La estrategia fue criticada con frecuencia, pues se argumentaba que la política contracíclica debía ser más agresiva. Sin embargo, el contraste entre los proble-

8 >  Aquí puede consultarse una comparación gráfica entre ambos periodos.

mas que hoy enfrentan Estados Unidos y Europa como resultado del exceso en los estímulos, y la fuerte recuperación de la economía mexicana y sus favorables perspectivas a futuro, señal de que la estrategia fue la adecuada. Como ha dicho el presidente Calderón, “el déficit público es un cartucho que sólo se puede disparar una sola vez”.⁹

2.1.1 El Programa de Apoyo a la Economía (PAE)

El primer conjunto de medidas para enfrentar el adverso escenario financiero se adoptó a principios de 2008, cuando el crecimiento en Estados Unidos comenzaba a debilitarse y las estimaciones internas de la secretaría señalaban que era probable que la economía mexicana también se desacelerara. Cabe hacer notar que entonces ningún analista nacional o internacional anticipó los problemas que se desatarían en septiembre de ese mismo año, a raíz de las acciones políticas que se emprenderían en el vecino país del norte.

9 > Declaración en la XVIII Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo.

El PAE, dado a conocer en marzo de 2008, estaba dirigido sobre todo a favorecer la generación de trabajo formal y permanente a nivel nacional, mediante descuentos fiscales y contribuciones de seguridad social, medidas de gasto, inversión en zonas marginadas y mayor financiamiento de la Banca de Desarrollo.¹⁰

2.1.2 El Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE)

El 15 de septiembre de 2008 el gobierno de Estados Unidos permitió inesperadamente la quiebra de Lehman Brothers, desatándose así la peor crisis financiera internacional desde la Gran Depresión. Por la tarde de esa misma jornada, aprovechando que el día 16 era feriado y que los mercados en México permanecerían cerrados, el secretario Carstens citó al equipo de Hacienda para discutir lo ocurrido, previendo un deterioro importante en la actividad económica, así como una inmediata vola-

10 > Para conocer con mayor detalle los componentes del PAE, véase ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/SHCP-comunicado_021_2008.pdf

tilidad cambiaria. Paralelamente se estableció contacto con el Banco de México para llevar a cabo un monitoreo conjunto y coordinar acciones, engranaje que funcionaría de modo ejemplar.

En esa reunión fue evidente que serían necesarias acciones contracíclicas adicionales. Entre otras, era imprescindible revisar la propuesta del paquete económico para 2009, entregada al Congreso el lunes de la semana previa. Así, durante los siguientes 15 días la Subsecretaría de Hacienda reformuló los supuestos macroeconómicos y, con base en ello, la Subsecretaría de Ingresos reexaminó sus estimaciones de recaudación.

A principios de octubre se anunció un nuevo conjunto de medidas contracíclicas que se enmarcaría en la revisión del paquete económico que la SHCP remitió al Congreso tras las estimaciones entregadas el 8 de septiembre. La propuesta, el PICE, enfatizaba el gasto en infraestructura para el impulso del empleo, lo que se complementó con un importante incremento en el financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo.¹¹

11 > Para conocer con mayor detalle los componentes del PICE, véase http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2008/octubre/comunicado_079_2008_08102008_184121.pdf

Los recursos para elevar el gasto se “liberaron” como resultado de una reforma a la Ley Federal de Presupuesto, planteada en el mismo lapso. Dicha modificación eliminaba el esquema de Pidiregas de Petróleos Mexicanos, a la vez que excluía la inversión, por parte de la paraestatal, de la regla que establecía el equilibrio presupuestal (en otras palabras, el presupuesto podía tener un déficit que fuese igual a la inversión de Pemex). Lo anterior guardaba sentido estructural, pues la reforma energética aprobada a mediados de ese mismo año fortalecía el gobierno corporativo de Pemex, lo cual permitiría anticipar un uso más eficiente de los recursos por parte de la empresa.

Al tiempo que se conseguía un espacio adicional de gasto que se empleó para las medidas contracíclicas, excluir la inversión de Pemex de la meta de un presupuesto balanceado liberó espacio presupuestario para dar cabida a la disminución en los ingresos públicos, a resultas de la revisión del marco macroeconómico.

2.1.3 El Acuerdo Nacional de Apoyo a la Economía Familiar y al Empleo

El deterioro de la situación continuó a finales de 2008. Las ramificaciones de la quiebra de Lehman Brothers parecían mayores de lo previsto por el gobierno de Estados Unidos, debido tanto a la amplia red de operaciones de la institución con intermediarios financieros de todo el mundo como al importante papel que desempeñaba en los mercados. De la preocupación sobre instituciones específicas se pasó a un temor generalizado respecto del sistema financiero global.

De tal modo, paralelo al trabajo de aprobación del presupuesto, durante noviembre y diciembre se conformó un tercer conjunto de medidas. El proceso se aceleró en las dos últimas semanas del año con la labor intensiva del secretario Carstens y de la Unidad de Planeación Económica, a causa de la instrucción del presidente en el sentido de alistar para enero de 2009 el Acuerdo Nacional de Apoyo a la Economía Familiar y al Empleo,¹² progra-

12 > Para conocer con mayor detalle los componentes del acuerdo, véase http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/enero/070109_economia_empleo/index.html

ma que resultó más ambicioso que sus antecesores por incorporar medidas planteadas por gobiernos locales y diversos sectores productivos privados.

A la par de los paquetes contracíclicos, durante este periodo la SHCP, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Banca de Desarrollo aseguraron un funcionamiento adecuado de los mercados y apuntalaron la confianza en el sistema financiero nacional. Considerando que las políticas aplicadas difícilmente hubieran funcionado de haberse desatado una crisis de origen doméstico, se llevaron a cabo acciones como asegurar la liquidez en los mercados cambiarios y financieros internos, y establecer la Línea de Crédito Flexible con el FMI.

2.1.4 El episodio de la influenza A(H1N1)

En la penúltima semana de abril de 2009 el secretario Carstens fue convocado con la mayoría del gabinete a una reunión en la residencia oficial de los Pinos. Allí, el secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, dio

a conocer que se habían identificado en el país algunos casos de lo que podría ser una epidemia de influenza. Tras la primera información el presidente instruyó mantenerse en estado de alerta e identificar las acciones para enfrentar una posible crisis sanitaria.

Tras la reunión, el secretario Carstens concentró a su equipo para exponerle la situación y delinear una estrategia bajo tres vertientes: el estudio de los posibles efectos de una epidemia grave sobre la actividad económica, la identificación de las acciones de política a seguir, según el diagnóstico obtenido, y la vigilancia de los servicios públicos y privados vinculados con la SHCP, de modo que funcionaran de manera adecuada. La primera evaluación fue encomendada al subsecretario Alejandro Werner, quien a su vez la solicitó a Miguel Messmacher. El subsecretario también sería responsable de coordinar las propuestas de política, como había ocurrido con los paquetes contracíclicos.

De inmediato se reconocieron las similitudes entre la crisis de influenza en México y la del SARS,¹³ que en 2002

y 2003 afectó a países del este asiático –en particular Hong Kong y Singapur–. La experiencia en esas regiones mostró que el mayor impacto económico se derivó de las iniciativas individuales que buscaban evitar el contagio. Para el caso de México, dos terceras partes de la demanda agregada provienen del consumo de las familias, por lo que un proceso de pánico que condujese a la gente a no realizar compras podría tener un impacto muy fuerte en la economía. Otros sectores que por las mismas razones se habían visto afectados en aquella parte del mundo eran el turismo y la aviación.

Una primera conclusión del análisis fue la necesidad de ofrecer información veraz respecto a lo que se conocía de la enfermedad y su propagación. Sólo así se podría eliminar la posibilidad de que se creara en la población un escenario de pánico injustificado y se generaría la confianza necesaria respecto de los anuncios de la autoridad para que, una vez superado el trance, se lograra una rápida recuperación del consumo. La postura coincidió con las correspondientes a la oficina de la Presidencia y a la Secretaría de Salud, que programó conferencias de prensa diarias para dar a conocer la evolución de la epidemia.

13 > Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS, por sus siglas en inglés).

Simultáneamente, Alejandro Werner citó a los principales directivos de los intermediarios financieros para asegurar que continuaran ofreciendo sus servicios con normalidad. En el contexto del paro de actividades decretado del 1º al 5 de mayo con objeto de detener el proceso de contagio, José Antonio Meade, en la Subsecretaría de Ingresos, y Alfredo Ortiz Mena, en el SAT, definieron protocolos especiales para el pago de impuestos. Por su parte, Dionisio Pérez-Jácome, en la Subsecretaría de Egresos, dispuso los recursos para que la Secretaría de Salud y otras entidades de seguridad social contasen con lo necesario para enfrentar la situación.

Finalmente, tomando como base el análisis de los efectos económicos sectoriales que un episodio de influenza podría acarrear, el 5 de mayo se anunció un programa que conjuntaba medidas generales con otras de carácter específico, tanto fiscales como de financiamiento. El fin era apoyar a los sectores que podían resultar más afectados, como las empresas del sector turístico y de aviación, y las pymes.¹⁴

14 > Para conocer con mayor detalle los componentes del programa, véase http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2009/mayo/comunicado_023_2009_05052009_134812.pdf

2.2 ¿Cómo continuar financiando programas y planes de inversión si los ingresos públicos estaban cayendo?

Como ya fue señalado, en 2009 se observó la peor caída en los ingresos tributarios y petroleros en cuando menos los últimos 30 años, llevando a un faltante en los ingresos del sector público de cerca de 300 000 millones de pesos.

Dada la situación y ante la obligación legal de cumplir con la meta aprobada por el Congreso –un balance presupuestario de equilibrio para el año–, el Gobierno Federal tenía dos alternativas: reducir el gasto en el mismo monto en que cayeron los ingresos, con lo que el efecto de la crisis financiera internacional sobre la economía del país y el bienestar de la población se hubiera exacerbado, como sucedió en 1995, o bien utilizar fuentes no recurrentes de ingresos para cubrir el faltante sin afectar el gasto público, con lo que se aminorarían los efectos negativos. A diferencia de las ocasiones en las que México había enfrentado situaciones de crisis financiera, ahora existían los márgenes necesarios para echar mano de ingresos no recurrentes sin poner en

riesgo la estabilidad macroeconómica, ello gracias a que en los años previos la política fiscal se había conducido con responsabilidad.¹⁵

Se optó entonces por la segunda alternativa, lo que llevó a obtener 95 000 millones de pesos del remanente de operación del Banco de México, 64 000 millones de pesos del programa de coberturas del precio del petróleo, 75 000 millones de pesos recuperados del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y más de 80 000 millones de pesos de ingresos no recurrentes de otros rubros.

.....
 15 > Durante los primeros dos años de la administración se acumularon recursos en los diversos fondos de estabilización previstos en la ley, además de que se habían contratado coberturas para el precio del petróleo.

3. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO, 2010-2012

Una vez cubierto el faltante de ingresos para 2009, quedaba pendiente enfrentar los efectos que tendría la caída en la recaudación pública en el mediano plazo. Había que considerar también que una parte de esa caída era permanente y otra transitoria.

La SHCP planteó una estrategia basada en una norma elemental de prudencia financiera que Agustín Cars-
 tens explicó ante el pleno de la Cámara de Diputados: los faltantes permanentes deberían solventarse con nuevos recursos, también de carácter permanente, en tanto que los faltantes temporales serían cubiertos con herramientas transitorias o contingentes. Esta pauta guió el diseño de la estrategia y combinaba los tres instrumentos fiscales de que dispone el Gobierno Federal: los ajustes al gasto público, el incremento de los ingresos fiscales y un mayor endeudamiento, es decir, un mayor déficit fiscal.

Con el fin de cubrir el componente temporal de la reducción en los ingresos asociado a una actividad

económica por debajo de su tendencia de mediano plazo, de 2010 a 2012 la SHCP utilizó por primera vez la excepción prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual permite que el paquete económico pueda incurrir en un déficit presupuestario en condiciones excepcionales.

Este déficit debía ser necesariamente moderado y temporal, pues de otra manera se generarían dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en un momento de alta tensión en los mercados financieros internacionales. En ese contexto, un componente esencial de la estrategia consistió en establecer la obligatoriedad de la reducción anual del déficit, de tal modo que el aprobado para el año en curso debía ser menor que el del periodo anterior. Además, se fijó un plazo para el regreso al equilibrio presupuestario, con lo que se logró otorgar un impulso a la actividad económica, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Para lidiar con la caída permanente de los ingresos, asociada a la reducción de la producción petrolera, se adoptaron medidas tanto de ingreso como de gasto. En

lo referente a las primeras, José Antonio Meade y su equipo elaboraron una propuesta basada en diversas modificaciones legales en materia tributaria, lo que comprendía cambios en los tres principales grupos de gravámenes: los impuestos especiales (IEPS), el sistema de renta que grava el ingreso (ISR, IETU e IDE) y los impuestos al consumo –específicamente mediante la llamada Contribución para el Combate a la Pobreza se buscó incrementar el impuesto al consumo a modo de contar con mayores recursos para financiar programas sociales exitosos, como Oportunidades–. Si bien la contribución no fue aceptada, se autorizó que la tasa del IVA subiera de 15 a 16%.

Por el lado del gasto, Ernesto Cordero propuso en 2007, siendo subsecretario de Egresos, una estrategia para su racionalización que buscaba generar ahorros mediante su reorientación y la disminución de las asignaciones a los rubros con menor impacto en el bienestar de la población. Hasta 2009 esta estrategia había generado ahorros cercanos a los 145 000 millones de pesos. Para complementarlo, en marzo de 2010 se anunció el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público preparado

asimismo por Cordero, ahora ya como secretario, y por Dionisio Pérez-Jácome, su sustituto en la subsecretaría. La iniciativa contemplaba medidas para lograr un ahorro acumulado adicional por lo menos de 40 100 millones de pesos durante los siguientes dos años.

4. 2010-2011: LA RECUPERACIÓN

Las políticas contracíclicas y la aprobación y puesta en marcha de la reforma fiscal sentaron las bases para que la economía se recuperara de manera vigorosa y pronta, brindando a México la fortaleza para reducir el riesgo para el país en un contexto internacional muy volátil. De igual manera, estas medidas implementadas por el Gobierno Federal y mantenidas y fortalecidas por los secretarios Ernesto Cordero y José Antonio Meade contribuyeron a mejorar el posicionamiento de la economía mexicana en el ámbito global.

El fortalecimiento permanente de los ingresos gubernamentales se reflejó en variables financieras afectadas por la crisis de 2008 y 2009, conduciendo a un mejor desempeño del tipo de cambio –lo que a su vez redujo las presiones inflacionarias–, así como a menores tasas de interés externas e internas, y aumentó el valor de capital de las empresas, facilitando la obtención de financiamiento para la inversión. 📌

Lo anterior se evidenció en el desempeño de la economía durante 2010, el crecimiento rebasó las proyecciones iniciales, al ubicarse en 5.5%. Por su parte, el nivel desestacionalizado del PIB observado para el cierre del año fue superior al máximo registrado antes de la crisis. La recuperación de la actividad económica se tradujo en un crecimiento elevado del empleo formal, con un aumento de 730 000 en el número de trabajadores registrados en el IMSS, con lo que al finalizar el año el empleo también se ubicó por encima de los máximos observados antes de la crisis.

En 2011 la economía mexicana pasó de una etapa de recuperación a una de expansión. Si bien el crecimiento

de 3.9% fue inferior al de 2010, a causa del desfavorable entorno exterior y de la conclusión del impulso asociado a una recuperación inmediata, el desempeño positivo de la demanda interior permitió compensar parcialmente la desaceleración de las exportaciones, lo que se tradujo en un patrón de crecimiento más balanceado entre sus fuentes internas y externas. La expansión de la economía continuó reflejándose en el empleo: durante 2011 se generaron 590 000 plazas formales.

La recuperación mexicana fue sorprendente, en especial al considerar que fue más rápida y vigorosa que la experimentada por Estados Unidos, principal socio comercial del país. El mayor ritmo de recuperación de la economía redundó en una mejor evolución de variables como el PIB, el consumo, la inversión y el empleo. 📌

4.1 El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF)

En 2010 la economía mexicana marchaba por buen camino, mas seguían encendidas las señales de alerta por la situación que atravesaban diversos países. La crisis había puesto de manifiesto la debilidad de la regulación y supervisión financiera en algunas naciones. También se reconocía la ausencia de mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades financieras de los países más afectados, recursos que, de haber existido, hubieran podido prevenir los problemas o, llegado el caso, enfrentarse con mayor oportunidad y eficacia.

En vista de ello, diferentes autoridades convinieron en establecer un mecanismo que permitiera identificar, evaluar y resolver coordinadamente los riesgos económico-financieros que pudiesen generar problemas en la economía real. En consecuencia, en julio de 2010 se creó el CESF mediante acuerdo del Ejecutivo Federal, siendo Ernesto Cordero secretario de Hacienda y con la participación clave de Alejandro Werner y

Guillermo Zamarripa, entonces titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro. Al momento de su creación, únicamente Estados Unidos, Reino Unido, la Unión Europea, Turquía y la India habían realizado acciones tendientes a establecer un consejo similar.

El CESF está presidido por el secretario de Hacienda e integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público y por dos subgobernadores del Banco de México.

De esta forma, México estableció un mecanismo coordinado de evaluación y análisis en materia financiera, el cual le permite identificar y priorizar riesgos en el sistema financiero y la economía en general, así como facilitar la puesta en marcha de medidas para minimizar su impacto.

5. 2012: EL CIERRE DE LA ADMINISTRACIÓN

La respuesta de política macroeconómica implementada ante la crisis internacional impulsó la recuperación de la economía y el empleo y contribuyó a la actual situación de fortaleza en los fundamentales de la hacienda mexicana.

Se espera que el ritmo de crecimiento observado en los últimos años continúe en el futuro cercano. Para 2012 se proyectó un crecimiento de 3.5% y las expectativas para los siguientes años son favorables dado que la economía mexicana se halla en una situación sumamente sólida, sin presencia de los desequilibrios fiscales, financieros o de cuentas externas que en otros países condujeron a situaciones de crisis.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, los presupuestos formulados para 2011 y 2012 resultaron adecuados y responsables: el monto del déficit registrado en los últimos años en el contexto de la respuesta contracíclica a la crisis financiera global ha sido reducido, lo que permitió que la deuda pública se estabilizara

en niveles moderados. Esta situación contrasta con el déficit ligeramente mayor de naciones que cuentan con una calificación crediticia similar a la de México y con niveles mucho más elevados para diversas economías industriales.¹⁶ En términos de deuda, la de nuestro país también es menor que el promedio de sus pares con calificación similar, y considerablemente más reducida que la observada en las principales economías industriales.¹⁷

En relación con la situación financiera, recientemente el crédito del sistema bancario al sector privado ha experimentado una expansión vigorosa (de 12% al cierre de 2011) sobre bases muy sólidas, en términos de niveles de capitalización (cuyo promedio al cierre de 2011 fue de 16% en comparación con el mínimo regulatorio

16 > En 2011 el déficit en México fue de 2.5% o 0.6% del PIB, según se incluya o no la inversión de Pemex. En los países con calificación crediticia de BBB el déficit promedio fue de 3.7% del PIB, mientras que en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia fue de 8.7, 8.2 y 5.7%, respectivamente.

17 > Al cierre de 2011 la deuda neta del sector público y el SHRFSP fueron en México de 32.2% y 36.6% del PIB. El promedio en los países con calificación de BBB fue de 39% del PIB, y en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia fue de 96.2, 84.2 y 86.2%, respectivamente.

de 8%). Este escenario se confirma por las pruebas de estrés realizadas por el CESF –en el marco de su informe 2012–, el FMI y el Banco Mundial –en el contexto del Programa de Evaluación del Sistema Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés)–, que indican que los niveles de capitalización y liquidez son suficientes para resistir choques significativos.

Por el lado de las cuentas externas del país, también existe una situación de solidez. El déficit de cuenta corriente se ha ubicado en sus menores niveles en décadas y es totalmente cubierto por las entradas de inversión extranjera directa. Adicionalmente se ha realizado un esfuerzo para ampliar los márgenes de liquidez de la economía mediante la acumulación de reservas internacionales que junto a la Línea de Crédito Flexible con el FMI implican un margen total superior a los 230 000 millones de dólares. Todo lo anterior se ha visto respaldado por el funcionamiento del régimen de tipo de cambio flexible como mecanismo de ajuste ante variaciones en el entorno externo.

6. PENDIENTES Y RETOS

A pesar de la solidez de los fundamentales de la economía mexicana, es importante considerar que la situación de la economía global se caracteriza por su extrema fragilidad y por la prevalencia de una serie de riesgos que deben tenerse en cuenta.

Entre dichos riesgos destaca el asociado a un recrudecimiento de la crisis económica europea por las dudas sobre la sostenibilidad de los sectores financiero y fiscal de varios países de la zona euro. También existen aquellos que se asocian a la economía de Estados Unidos, donde el crecimiento sigue siendo moderado y no se ha alcanzado un acuerdo definitivo sobre los ajustes fiscales necesarios para que las finanzas públicas sean plenamente sostenibles en el mediano plazo. Asimismo, la falta de acuerdos políticos en esa nación podría conducir a un ajuste fiscal abrupto, causando una desaceleración adicional.

El comportamiento del precio del petróleo también requiere atención. Por un lado, las tensiones geopolíticas en el Medio Oriente podrían llevar a incrementos bruscos con

un efecto negativo sobre la actividad en países importadores; por otro, un debilitamiento de la economía global podría conducir a una marcada disminución del precio, con efectos serios en naciones productoras, como México.

Aunque los fundamentos de la economía mexicana son sólidos, todavía existen espacios de mejora. En el ámbito de las finanzas públicas la adopción de una regla fiscal basada en un balance estructural facilitaría la construcción de márgenes en etapas de expansión económica –al permitirse la acumulación de recursos– y aumentaría la efectividad de la política fiscal como herramienta contracíclica en etapas de contracción –al disponer de los márgenes creados para su utilización–.

La adecuada implementación de las reformas estructurales aprobadas en fechas recientes, incluyendo la Ley Federal de Competencia y la Ley de Asociaciones Público-Privadas, constituye otro importante desafío. Su adecuada puesta en marcha resulta crucial, dado que en el largo plazo la única vía para incrementar el potencial de crecimiento económico consiste en elevar la productividad, cuyo desempeño depende críticamente del marco que regula la actividad económica.

FIGURA 1 INDICADORES DE BIENESTAR

1995|2009

EMPLEO

(VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO)



SALARIO REAL

(VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO, PORCENTUAL)

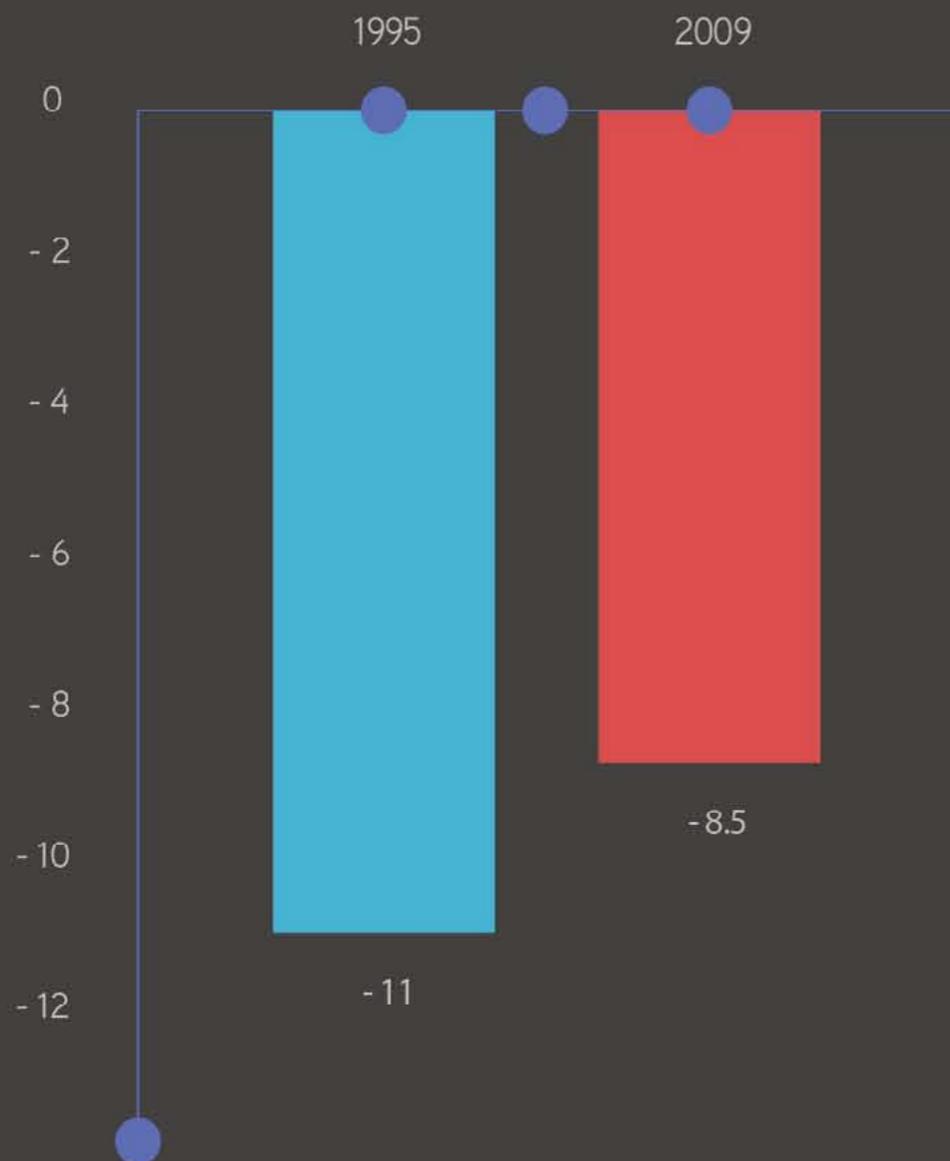


FIGURA 1 INDICADORES DE BIENESTAR (CONTINUACIÓN)

1995|2009

CONSUMO PRIVADO

(CAMBIO PER CÁPITA ANUAL)



REGISTROS PATRONALES

(VARIACIÓN ANUAL DIC. / DIC. 2009)

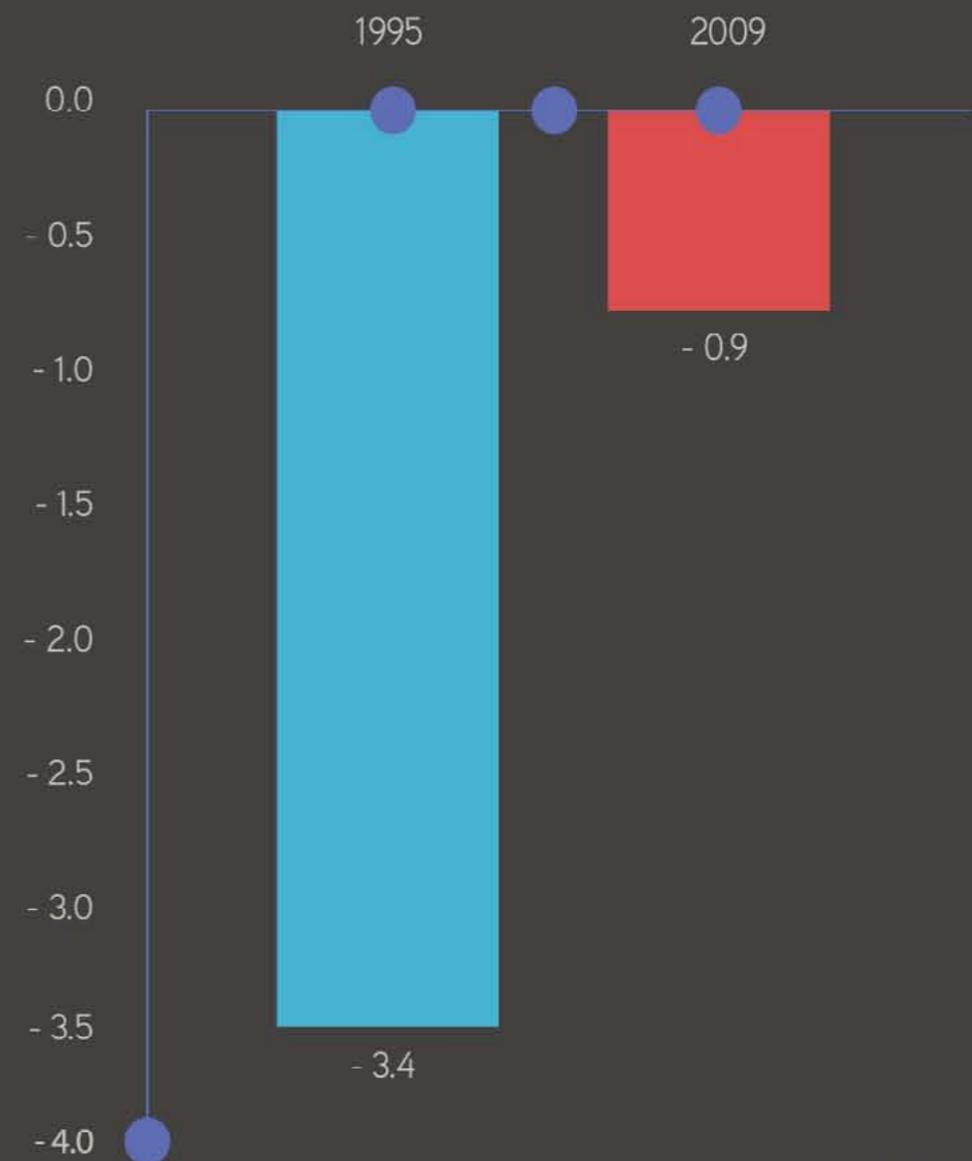


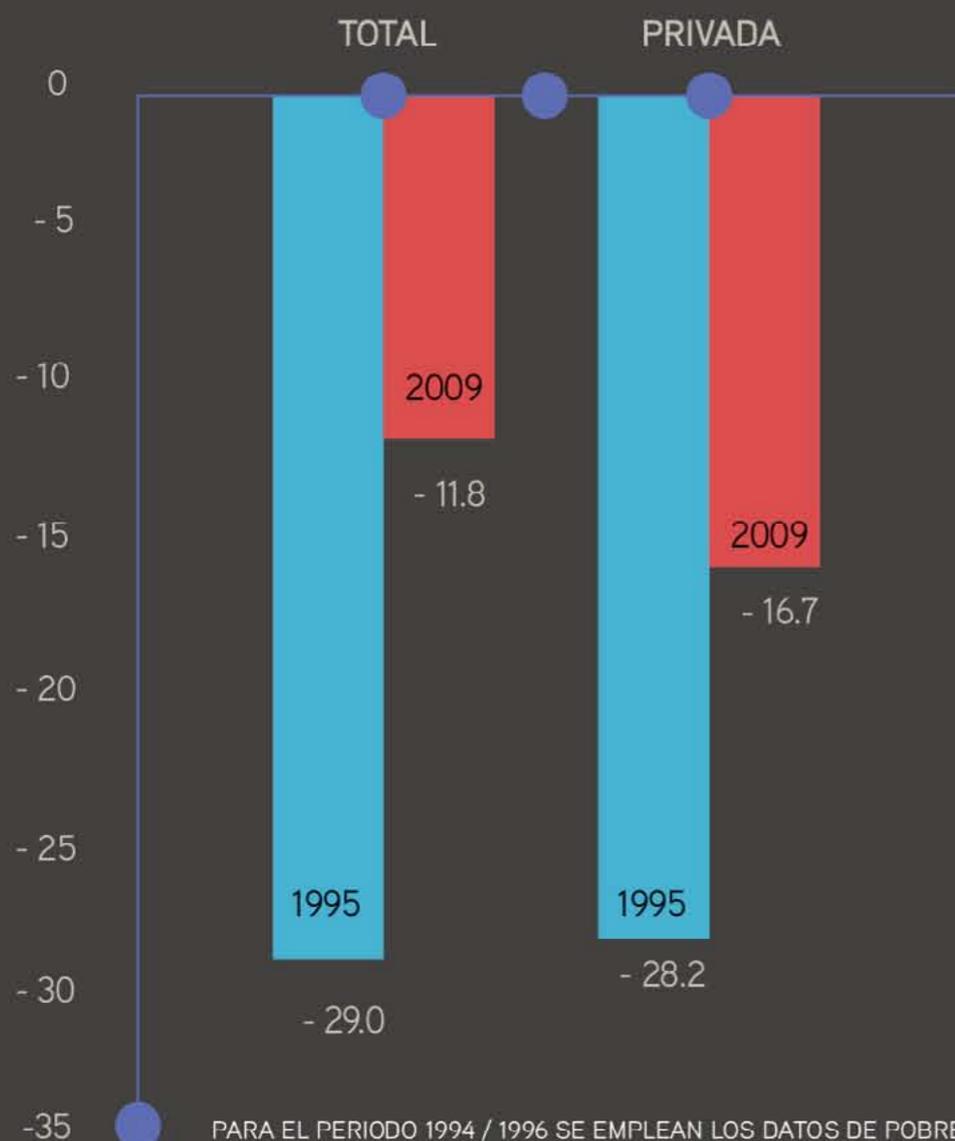
FIGURA 1 INDICADORES DE BIENESTAR (CONTINUACIÓN)

1995|2009



INVERSIÓN TOTAL Y PRIVADA

(VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO)



PARA EL PERIODO 1994 / 1996 SE EMPLEAN LOS DATOS DE POBREZA DE CAPACIDADES ALIMENTARIAS POR SER INDICADORES COMPARABLES A LA MULTIDIMENSIONAL, RESPECTIVAMENTE.
FUENTE: CONEVAL



POBREZA

(VARIACIÓN PORCENTAJE, %)

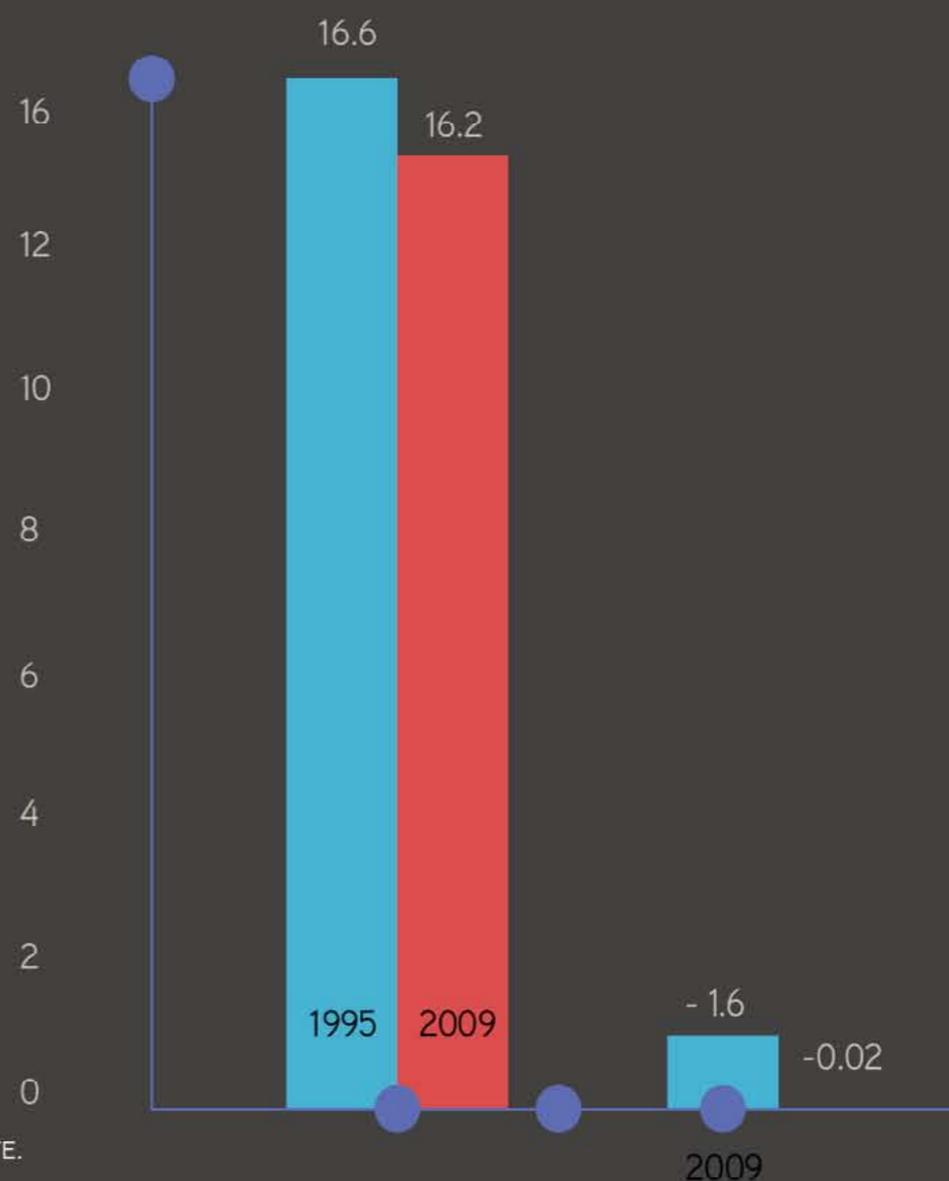
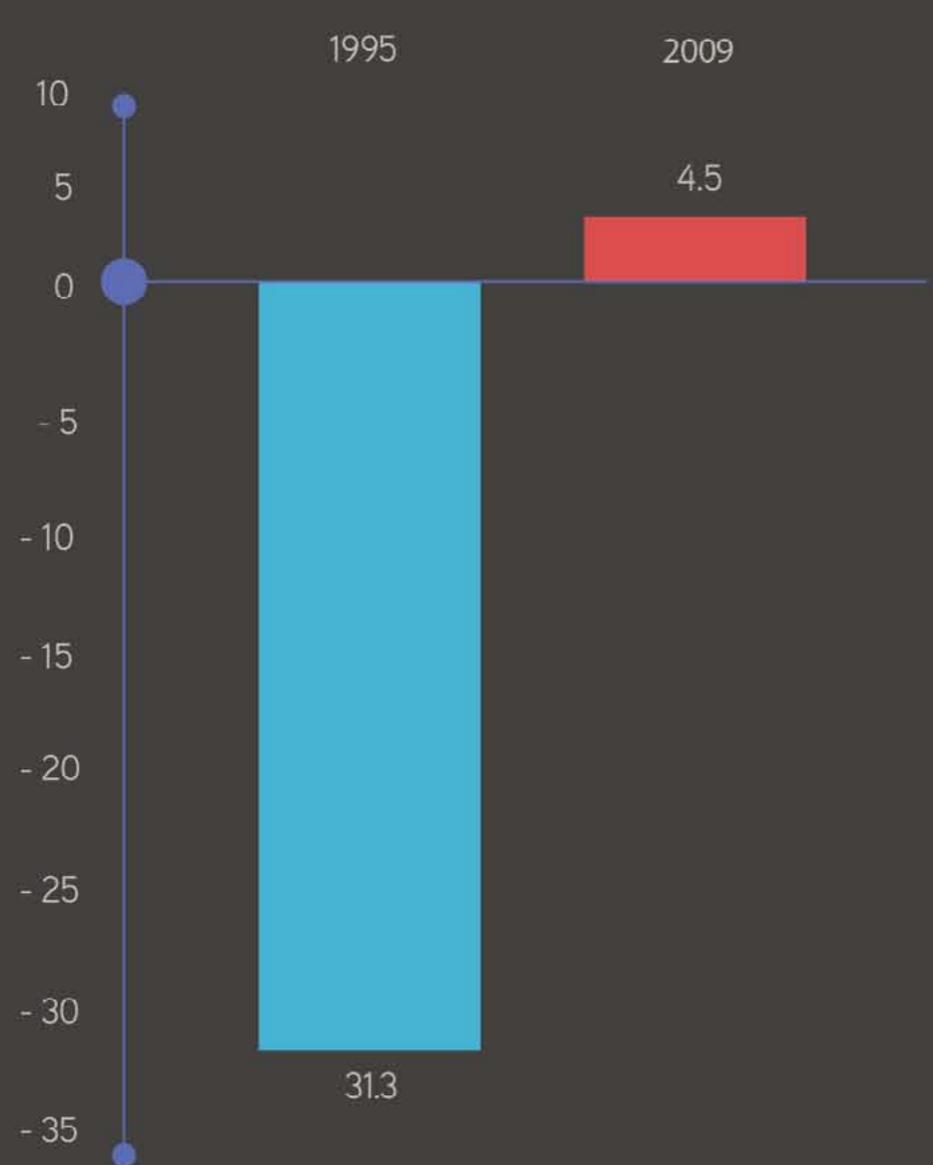


FIGURA 2 INDICADORES DE RESPUESTA DE POLÍTICA 1995|2009

INVERSIÓN PÚBLICA (VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO)



CONSUMO PÚBLICO (VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO, PORCENTUAL)

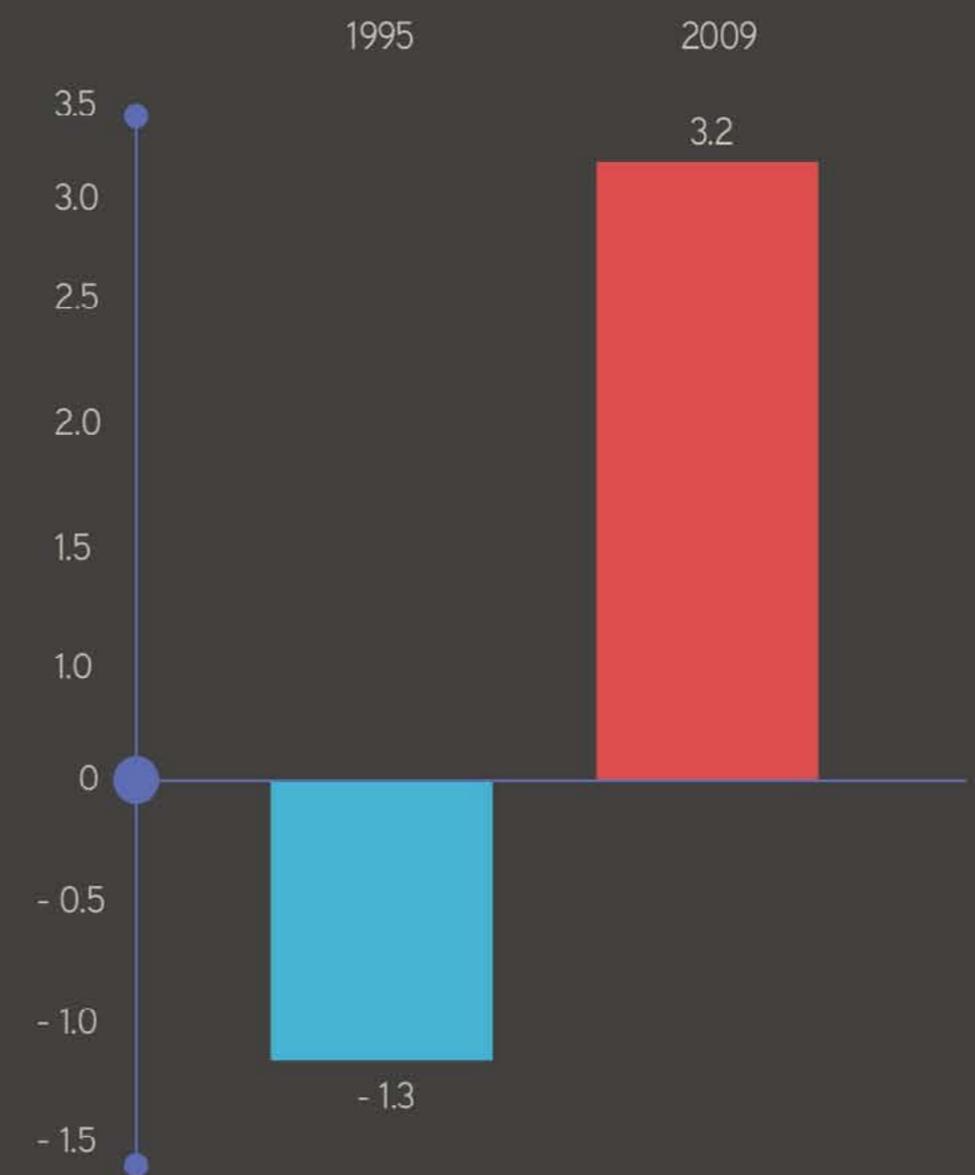


FIGURA 2 INDICADORES DE RESPUESTA DE POLÍTICA (CONTINUACIÓN)

1995|2009



CRÉDITO DIRECTO IMPULSADO POR LA BANCA DE DESARROLLO

(VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO, porcentual)

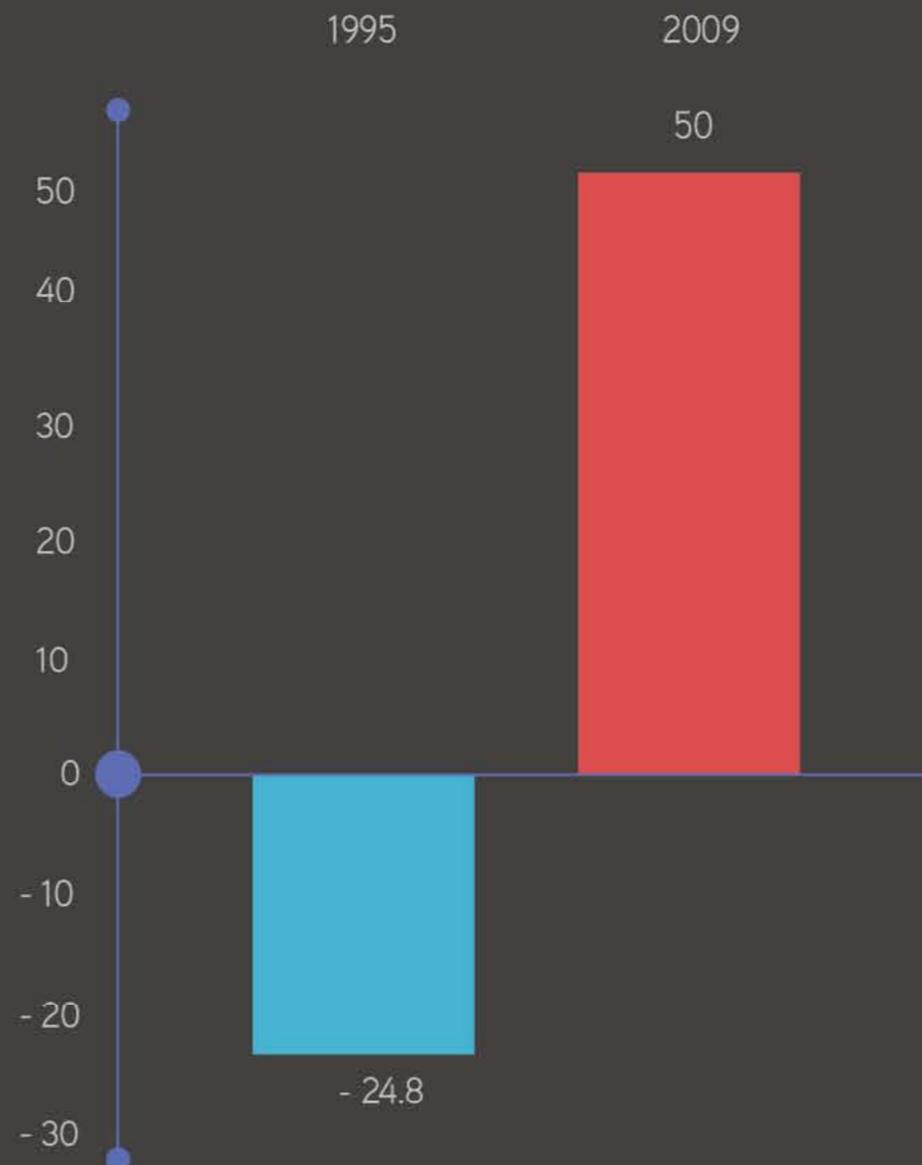


FIGURA 3 VARIABLES FINANCIERAS 2009|2010

Tipo de cambio México y países emergentes

(NOMINAL, ÍNDICE NOV-09 = 100)

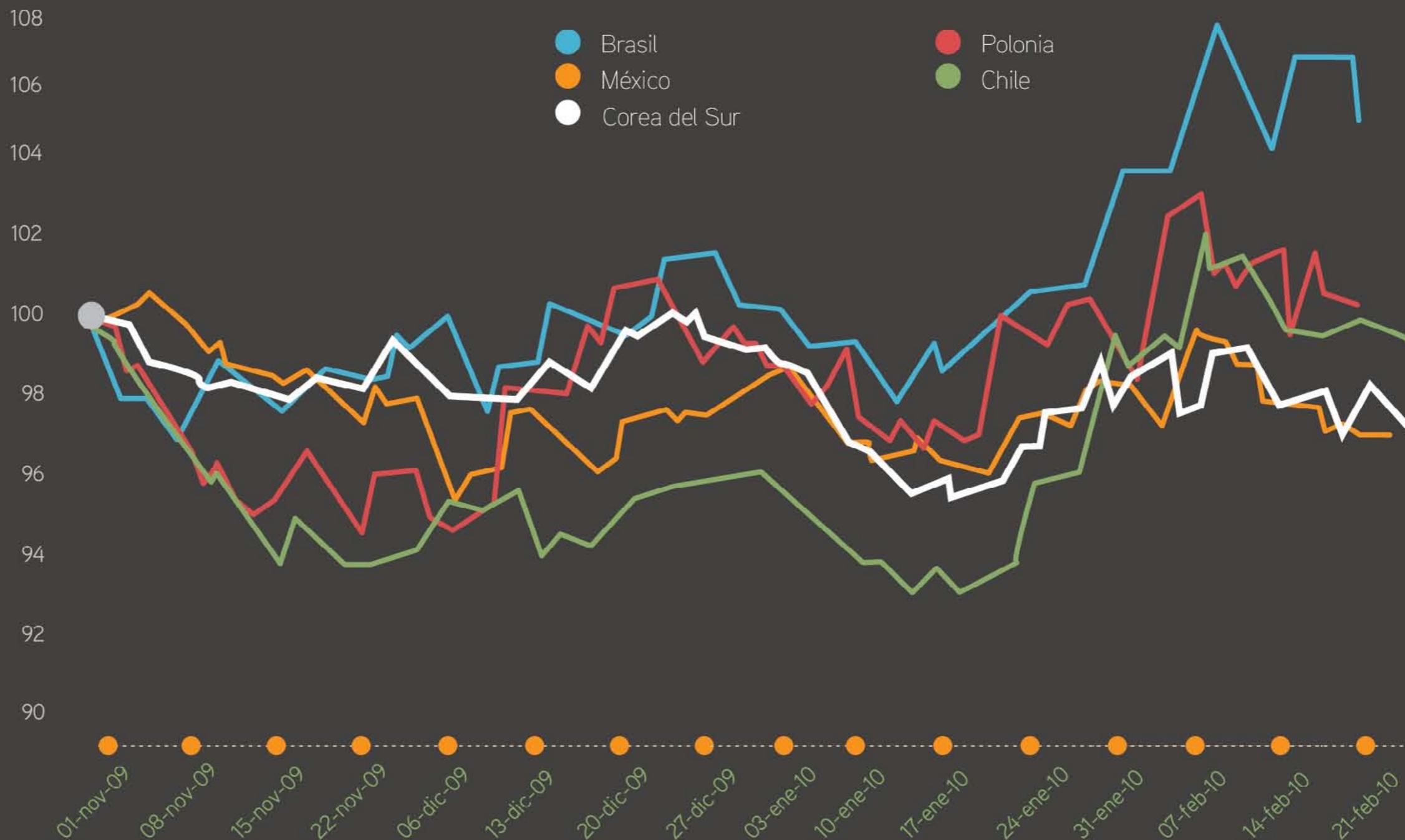


FIGURA 3 VARIABLES FINANCIERAS 2009|2010 (CONTINUACIÓN)

Tipo de cambio México, Europa y Reino Unido

(NOMINAL, ÍNDICE NOV-09 = 100)

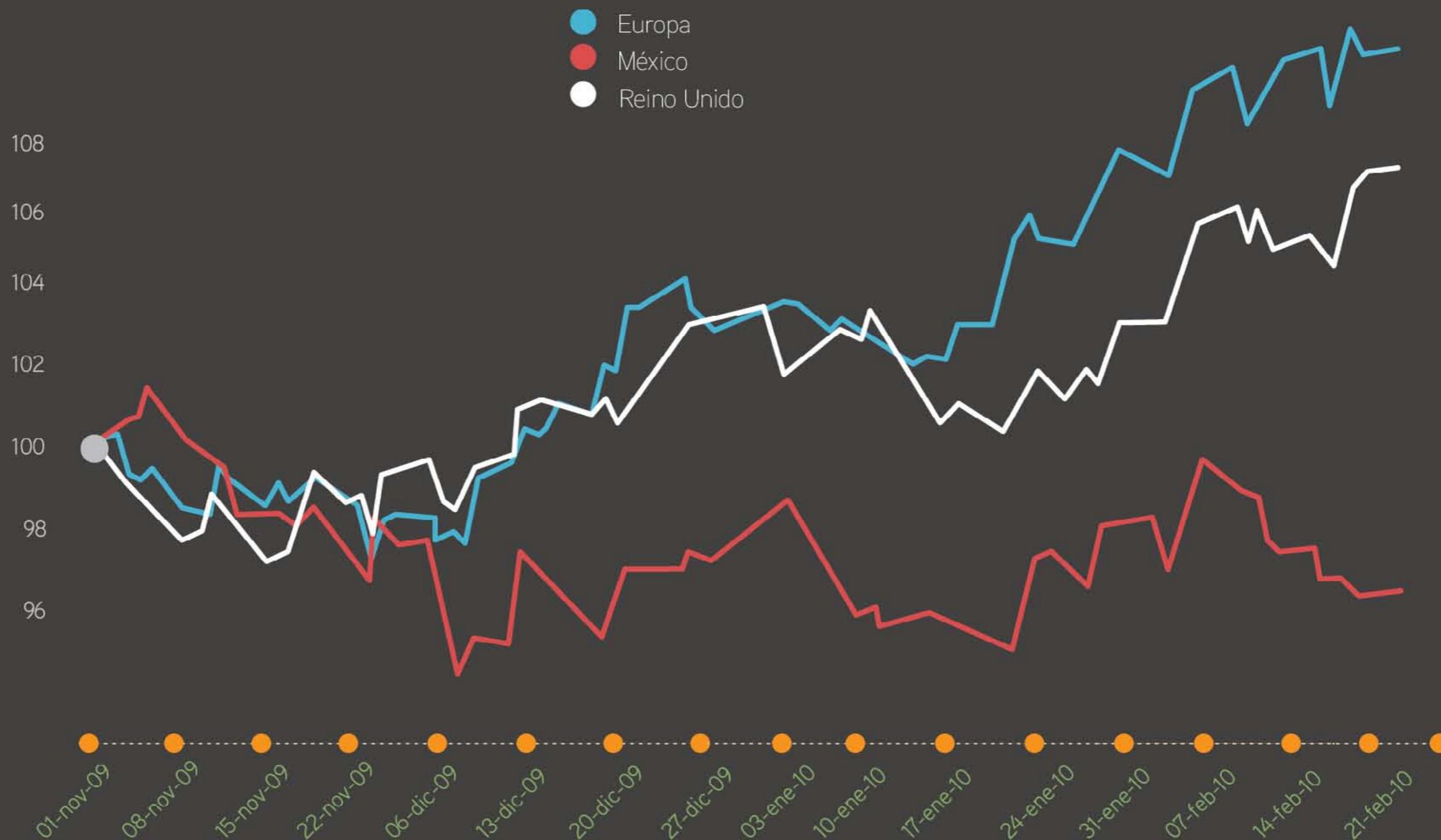


FIGURA 3 VARIABLES FINANCIERAS 2009|2010 (CONTINUACIÓN)

Bonos gubernamentales a 10 y 30 años

(DIFERENCIAL, porcentual)

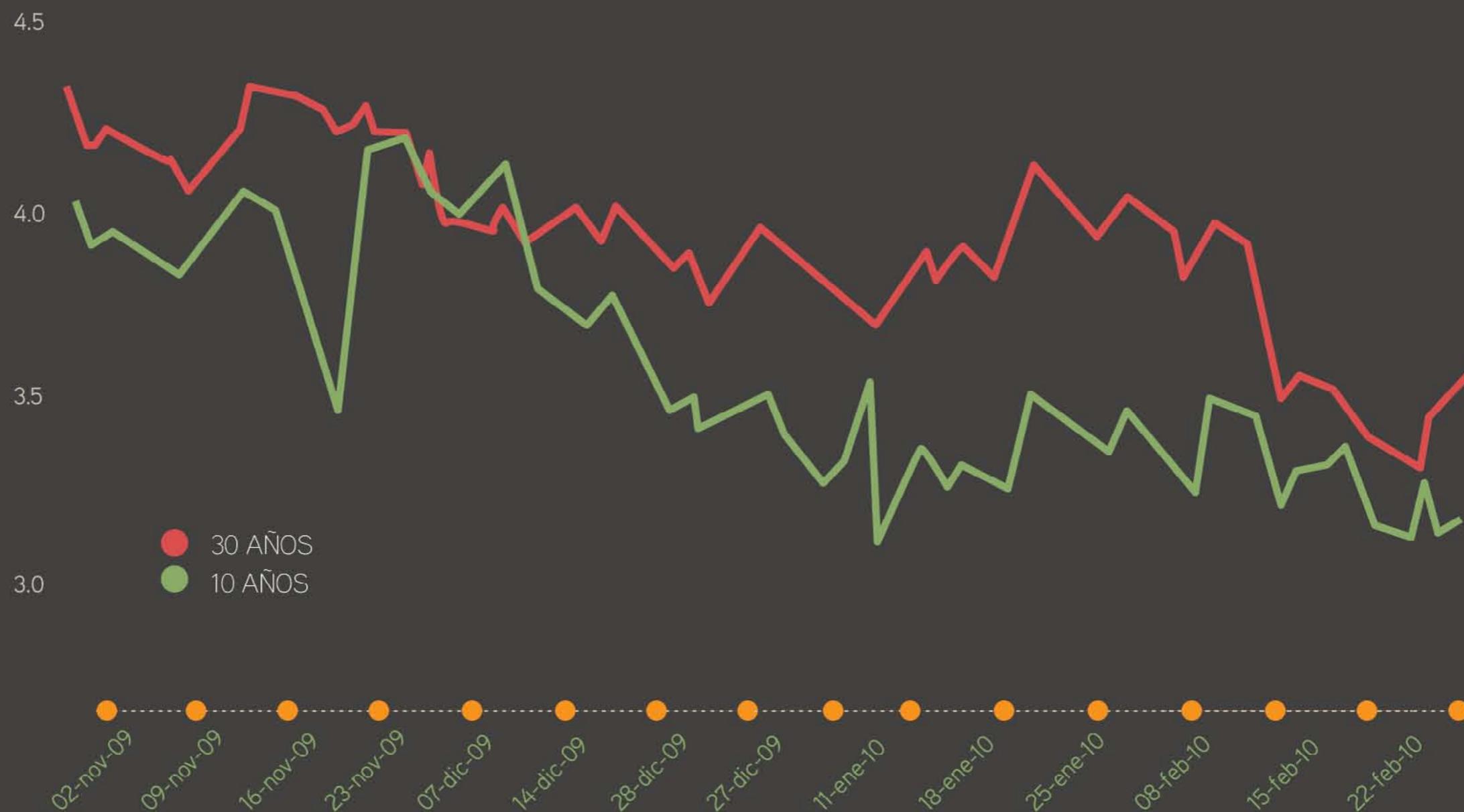


FIGURA 3 VARIABLES FINANCIERAS 2009|2010 (CONTINUACIÓN)

Diferenciales de países emergentes

(Diferencia con México, puntos base)

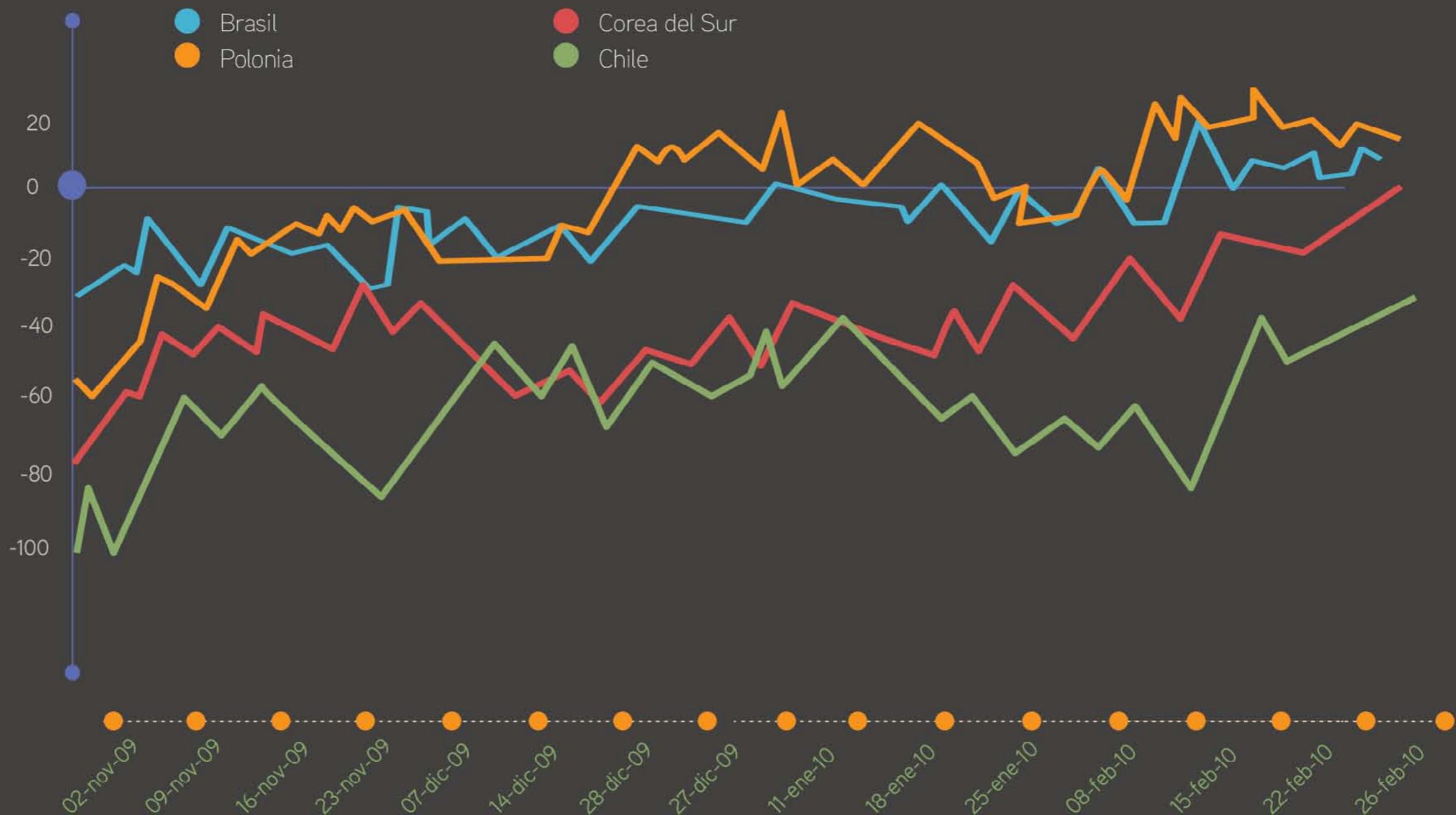
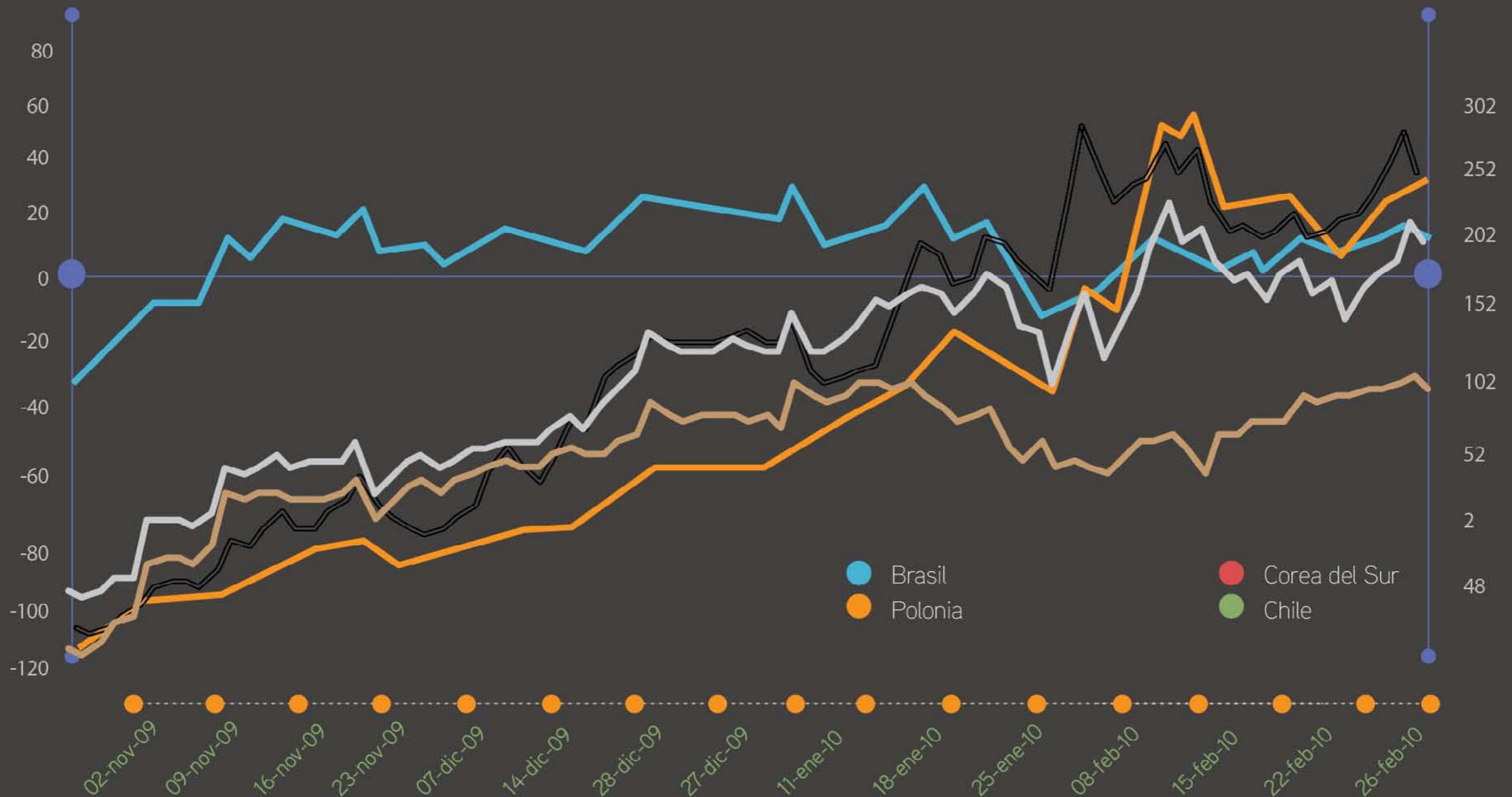


FIGURA 3 VARIABLES FINANCIERAS 2009|2010 (CONTINUACIÓN)

Diferenciales CDS países GIPS* y Reino Unido

(Diferencia con México, puntos base)



FUENTE: BLOOMBERG • GIPS:* GRECIA, IRLANDA, PORTUGAL Y ESPAÑA

FIGURA 4 RECUPERACIÓN DE LA CRISIS MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL

(ÍNDICE, 100 = NIVEL MÁXIMO PREVIO A LA CRISIS)

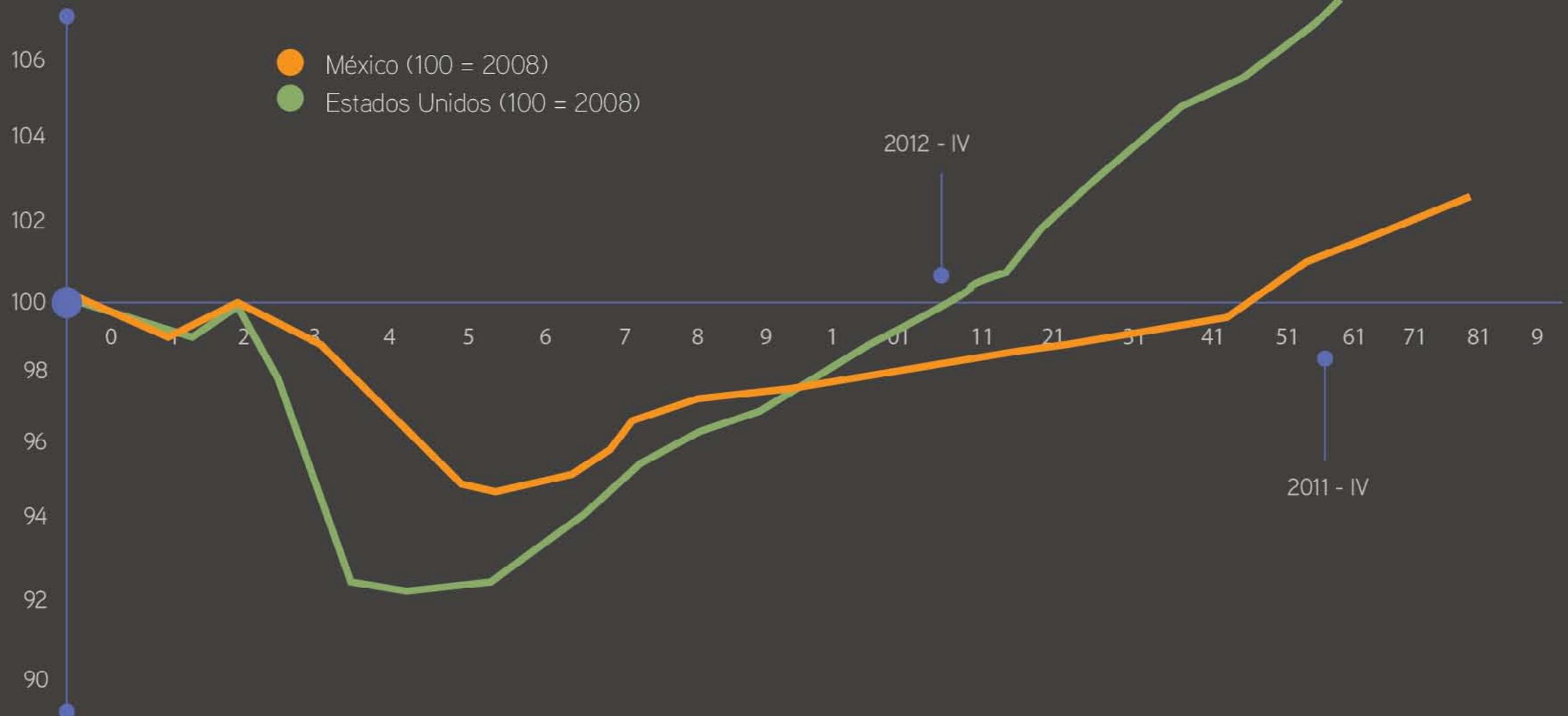


FIGURA 4 RECUPERACIÓN DE LA CRISIS (CONTINUACIÓN) MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



CONSUMO PRIVADO, TRIMESTRE

(INDICE, 100 = NIVEL MÁXIMO PREVIO A LA CRISIS)

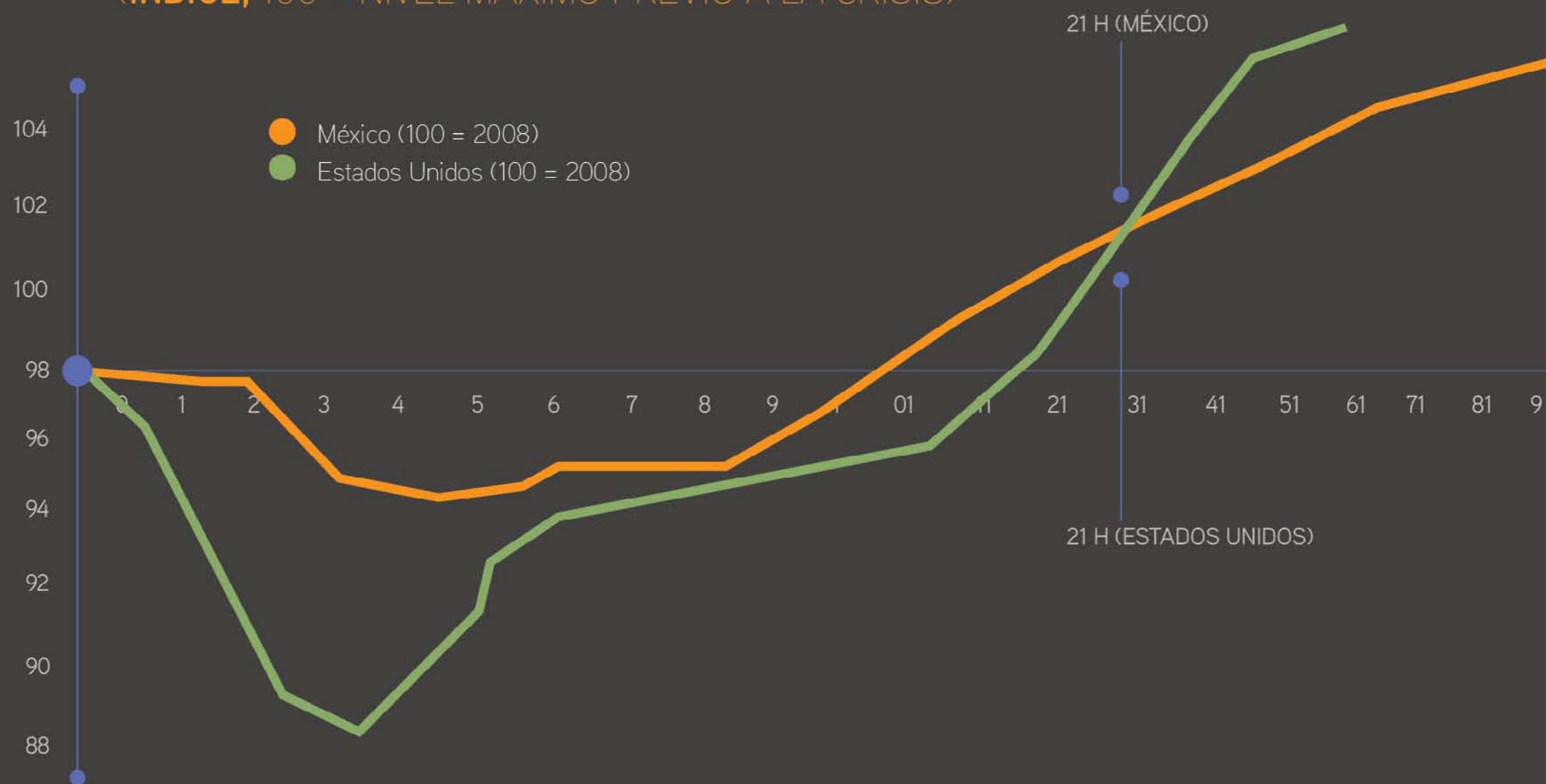


FIGURA 4 RECUPERACIÓN DE LA CRISIS (CONTINUACIÓN) MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



INVERSIÓN FIJA, TRIMESTRE

ÍNDICE, 100 = NIVEL MÁXIMO PREVIO A LA CRISIS

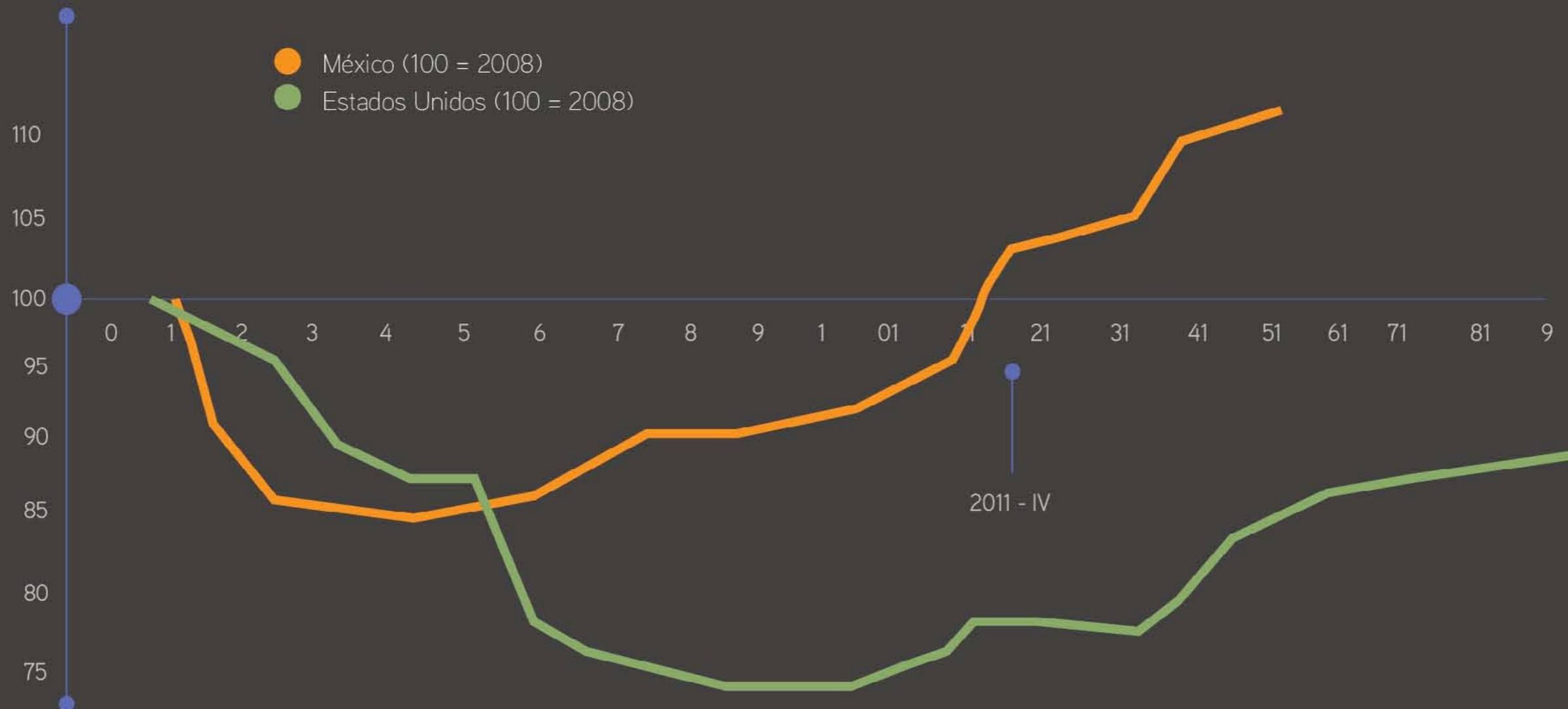
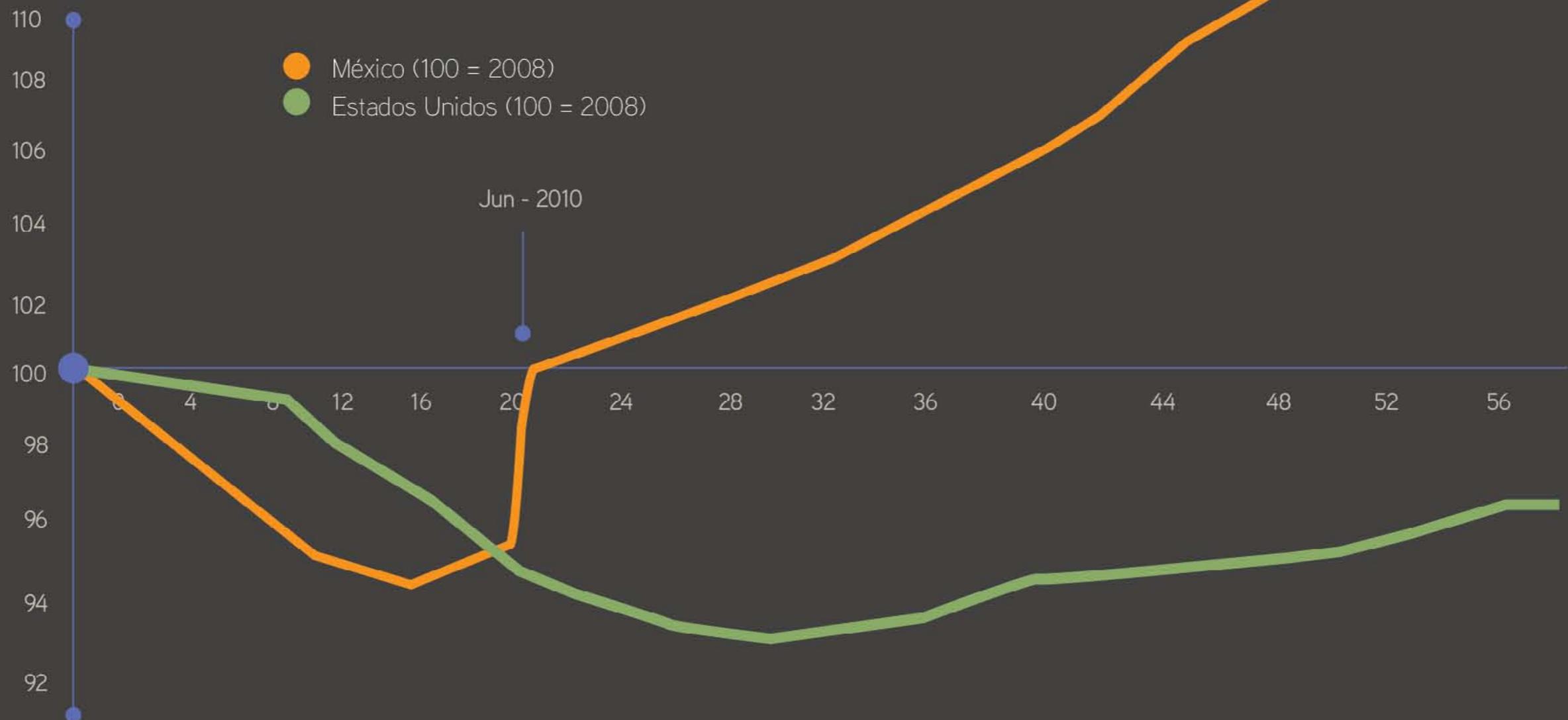


FIGURA 4 RECUPERACIÓN DE LA CRISIS (CONTINUACIÓN) MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



EMPLEO MENSUAL

(ÍNDICE, 100 = NIVEL MÁXIMO PREVIO A LA CRISIS)





INGRESOS PÚBLICOS

“AQUELLAS PERSONAS
QUE NO ESTÁN DISPUESTAS A REFORMAR
NO ESTARÁN NUNCA
EN LAS FILAS DE LOS HOMBRES
QUE APUESTAN
A CAMBIOS TRASCENDENTALES.”

GANDHI

1. INTRODUCCIÓN

En 2007, a unas cuantas semanas de iniciado el sexenio, parecía evidente que en ausencia de una reforma hacendaria las finanzas públicas de México enfrentarían deficiencias importantes en el mediano plazo. Por un lado, la recaudación tributaria era desfavorable respecto de los estándares internacionales,¹ fundamentalmente por la complejidad del sistema tributario, los tratamientos especiales que afectan la equidad, la evasión y la elusión, así como por la baja percepción estatal y municipal. A ello se aunaba la caída en la plataforma de producción de petróleo que afectó considerablemente los ingresos públicos.²

1 > En 2006 México recaudaba 15% del PIB, mientras que Suiza, Francia, Noruega y Dinamarca sumaban 22.5%, 27.7%, 35.2% y 48.6%, respectivamente (el promedio de la OCDE era de 26.8%). La cifra expuesta considera los ingresos ordinarios del Gobierno Federal para dicho año, según la cuenta pública (no incluye contribuciones de seguridad social).

2 > En 2006 casi 40 centavos de cada peso que entraba en la hacienda provenían del petróleo. Derivado de las reformas fiscales de 2007 y 2009, se estima que en 2011 la proporción del ingreso petrolero respecto del ingreso presupuestario fue de 32.9%.

Por otro lado, las presiones de gasto eran crecientes –lo que se traducía en la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo nacional–, la composición del gasto público no era la óptima y el margen de maniobra para reasignar recursos de acuerdo con las necesidades cambiantes del país era reducido.

A pesar de los difíciles entornos políticos y económicos presentados en el sexenio, fue posible concretar dos grandes reformas –en 2007 y en 2009–, impulsar un ambicioso programa de simplificación fiscal y fortalecer la administración tributaria.

Este esfuerzo se tradujo en el fortalecimiento de los ingresos públicos y la equidad fiscal. Como resultado de las reformas hacendarias, los ingresos tributarios se han incrementado más que en ninguna otra administración reciente: si bien en los últimos 30 años la recaudación ha crecido 2% del PIB, la mitad de ese incremento se observó en el último lustro. Asimismo, el número de contribuyentes se elevó considerablemente, pues tan sólo entre 2006 y 2012 los contribuyentes activos pasaron de 23.9 millones a 37.5 millones.³

3 > Cifra al segundo trimestre de 2012.

2. LA REFORMA HACENDARIA DE 2007

A finales de 2006, con el inicio del gobierno del presidente Calderón y la toma de posesión de una nueva legislatura, se daba una oportunidad para realizar modificaciones fiscales profundas que permitieran sanear las finanzas públicas y promover el desarrollo económico nacional.

La primera responsabilidad del equipo hacendario fue presentar el paquete económico 2007, que debía enviarse al Congreso el 15 de diciembre de 2006 para negociar su aprobación. Ya desde los primeros días del sexenio, como muestra de la importancia asignada a la iniciativa, el secretario Agustín Carstens decidió que su subsecretario de Ingresos –entonces Fernando Sánchez Ugarte– y su equipo no se presentaran a las negociaciones, a fin de que dedicaran su tiempo y esfuerzo a diseñar una reforma fiscal integral, tal como había pedido el Ejecutivo.

Como toda reforma fiscal, la de 2007 inicialmente se concibió como una base recaudatoria; sin embargo, el equipo de la SHCP rápidamente supo que era necesario formular una reforma integral que, además de recaudar,

modernizara todas las etapas del ciclo hacendario.

Así se concibió una reforma sustentada en “cuatro pilares” derivados de una lógica natural y sencilla:

1) Había que fortalecer la recaudación haciendo contribuir a quienes tienen la obligación de hacerlo –lo que se constituyó como el “pilar recaudatorio”–.

2) Si a la sociedad se le exige un mayor pago de impuestos, los contribuyentes demandan en respuesta que se mejoren la transparencia y la eficacia del gasto público. La Subsecretaría de Egresos, a cargo de Ernesto Cordero, tendría que desempeñar un papel fundamental en la reforma para diseñar un esquema que convenciera a los ciudadanos de que sus impuestos serían bien utilizados.

3) La sociedad también exige que, ante un incremento de los impuestos, aumente la equidad; es decir, que un mayor número de individuos contribuya a la recaudación. Por lo tanto, el Servicio de Administración Tributaria, en esos meses bajo la dirección

de José María Zubiría, debía aportar medidas de modernización para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, combatir la evasión y la elusión fiscal, el contrabando y la informalidad.

4) Si los contribuyentes se enfrentan a un mayor pago de impuestos, demandan que los bienes y servicios públicos se acerquen a los niveles de gobierno más próximos a la población. Obedeciendo a ello, la reforma buscó fortalecer los tres órdenes de gobierno para mejorar la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a los ciudadanos. Este “pilar federalista” le fue encomendado a José Antonio González Anaya, entonces jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

A pesar de la consistencia y el atractivo de los cuatro pilares, al inicio sólo existieron esbozos de lo que incluirían, lo que acarreó mucha presión a la secretaría para entregar medidas concretas de modernización de la hacienda pública. Poco a poco la reforma fue perfilándose y alcanzando cierto nivel de detalle.

La creación de la reforma fue gradual, ampliamente participativa e intensa, con dos grandes carriles que avanzaban de manera paralela. Internamente la reforma se perfilaba y se afinaban detalles. La labor reunió a todas las áreas de la secretaría para presentar avances y pulir la propuesta. De modo simultáneo se tejía un gran proceso de cabildeo con diferentes actores y frentes. Mientras cada responsable de los pilares de la reforma se encargaba de la negociación y el diálogo con los sectores asociados a su subsecretaría o unidad, la coordinación del entramado de las negociaciones correspondió a José Antonio Meade, entonces coordinador de asesores del secretario de Hacienda.

En el frente interno, las distintas áreas fueron convergiendo en propuestas novedosas de gran calado. La Subsecretaría de Ingresos –en específico las unidades de Política de Ingresos y de Legislación Tributaria– se ocupaba del diseño de lo que acabaría siendo el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). La subsecretaría del ramo, a cargo de Alejandro Werner y con Miguel Messmacher al frente de la Unidad de Planeación Hacendaria, se encargaba de revisar la consistencia

macroeconómica de la iniciativa y de consolidar el balance de finanzas públicas que implicaba la reforma. La Procuraduría Fiscal de la Federación examinaba diferentes versiones de textos legales para asegurar la legalidad, constitucionalidad y seguridad jurídica del proceso. La Subsecretaría de Egresos y el SAT trabajaban en sus pilares. Por otro lado, la UCEF hacía de la propuesta una verdadera reforma federalista y encauzaba un extenso diálogo con los gobernadores de las entidades federativas.

El involucramiento de todas las partes fue fundamental para el éxito de la encomienda: derivado de los cambiantes equilibrios políticos y económicos en el país, no se puede entender una reforma fiscal ajena a la realidad de las relaciones fiscales entre los diversos órdenes de gobierno.

En el frente externo se llevó a cabo un mecanismo de diálogo, cabildeo y consulta que se extendió durante siete meses, desde los primeros esbozos de los pilares que constituirían la reforma hasta su aprobación. En las semanas previas a su presentación, el equipo hacendario se reunió con gobernadores y secretarios

de finanzas, legisladores, líderes políticos y de opinión, cámaras sectoriales y empresariales, sindicatos, fiscalistas y representantes de la sociedad civil, para recabar información, resolver preocupaciones y fortalecer propuestas. En todo momento destacaron la prudencia y el sentido de Estado tanto de la Secretaría de Hacienda como de sus interlocutores.

Cuando el presidente Calderón presentó la reforma ante el Congreso de la Unión, ésta ya contaba con un amplio apoyo y sólidos fundamentos y credenciales técnicas. Aun así, como ocurre con toda reforma, su proceso legislativo no dejó de ser intenso y emocionante. Tras su votación final, la iniciativa fue aprobada con amplia mayoría.

2.1 Aspectos más destacados de la reforma hacendaria de 2007

La reforma aprobada por el legislativo incluyó los siguientes elementos:⁴

.....

2.1.1 Sistema tributario

Una de las principales innovaciones fue la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).⁵ Su diseño estuvo a cargo del subsecretario de Ingresos y del entonces jefe de la Unidad de Política de Ingresos, Juan Manuel Pérez Porrúa. Se trata de un impuesto novedoso en el mundo,⁶ reconocido en el contexto académico como un gravamen moderno capaz de recaudar fondos públicos de manera eficiente, sin inhibir la inversión.

Sin embargo, llevarlo a la práctica implicó superar retos por parte del equipo de la Subsecretaría de Ingresos. Primero fue necesario convencer al secretario y a su

4 > Para una descripción detallada de los elementos propuestos y aprobados en la reforma de 2007, consúltense “Iniciativa de reforma hacendaria por los que menos tienen”, de 2007 –y exposiciones de motivos–; “La reforma hacendaria por los que menos tienen”, México, SHCP, 2007, y los comunicados de prensa de la SHCP 053/2007 y 081/2007.

5 > Una descripción detallada del IETU, con una evaluación de cómo ha funcionado en sus primeros años de operación, se encuentra en el documento “El IETU: un diagnóstico a tres años de su implementación”, disponible en la página electrónica de la SHCP.

6 > Italia era el único país que aplicaba un impuesto similar al IETU al momento de su introducción en México; lo hacía a nivel local, con el “Impuesto Regional sobre Actividades Productivas” (IRAP).

equipo dentro de la secretaría de que la introducción de un nuevo impuesto era la manera correcta de alcanzar los objetivos propuestos. Una primera complicación era que resultaba difícil estimar su recaudación, pues nunca se había aplicado en México ni en el mundo –a la postre, la labor de estimación requirió todas las capacidades técnicas y analíticas de los economistas hacendarios– y, más aún, se precisaba planear cuidadosamente la ruta crítica técnica, legal y operativa para llevar este impuesto a la práctica.

Inicialmente el IETU se propuso como un gravamen que sustituyera al Impuesto sobre la Renta empresarial (ISR). Pronto quedó claro que por consideraciones económicas y legales era más conveniente introducirlo en el sistema tributario mexicano como un impuesto mínimo de control del propio ISR. Su objetivo fundamental era reducir los regímenes especiales y limitar las planeaciones fiscales dadas en el último.

En el tiempo que lleva operando, el IETU ha cumplido con sus objetivos: ha logrado incrementar la recaudación de ingresos tributarios, ampliado la base tributaria, contribuido a eliminar los espacios de evasión

y planeación fiscal en el ISR y logrado poner un piso a la recaudación, particularmente la proveniente de sectores que tradicionalmente contribuían poco en relación con su capacidad de pago, incrementando la proporción de contribuyentes que participan de la recaudación.

2.1.2. Gasto público

La reforma hacendaria buscó mejorar la eficacia y la transparencia en la ejecución del gasto público mediante el establecimiento de medidas novedosas y la reorientación de los egresos, destinando más a la inversión y menos al gasto corriente. En este contexto se introdujo el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a fin de retroalimentar el esquema presupuestario con indicadores de desempeño y evaluaciones de las políticas públicas; se estableció la armonización contable entre órdenes de gobierno y gobiernos subnacionales, y se fortalecieron los mecanismos de fiscalización para hacer más ágil, oportuna y transparente la revisión del gasto público en los tres órdenes de gobierno. En este proceso fue fundamental la participación de quien era

subsecretario de Egresos, Ernesto Cordero Arroyo, y su equipo, en particular las Unidades de Política y Control Presupuestario y la Dirección General Jurídica de Egresos, a cargo de Guillermo Bernal y Max Diener, respectivamente.

2.1.3 Administración tributaria

Mediante este pilar se facilitó el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el combate a la evasión fiscal, el contrabando y la informalidad para elevar el número de contribuyentes. Por otra parte, se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) como contribución complementaria del ISR y auxiliar en el control de la elusión fiscal.

El IDE, en vigor desde el 1º de julio de 2008, permite identificar la entrada de efectivo en el sistema financiero, lo que es esencial para el combate a la informalidad. Esto ha servido para fortalecer las labores de fiscalización, pues el SAT puede comparar las cantidades de efectivo depositadas por los contribuyentes con sus declaraciones de ingresos a la SHCP.

2.1.4 Fortalecimiento del federalismo

Un cuarto elemento fundamental en la reforma hacendaria fue la modernización del federalismo fiscal mexicano, tema encabezado por José Antonio González Anaya, entonces jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, y su equipo, conformado por Ernesto Revilla y Tuffic Miguel Ortega.

Dentro de este pilar se incluyeron diversas vertientes. Primero, se otorgaron nuevas potestades tributarias para establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la ley del IEPS, como es el caso de las gasolinas, el diésel y las bebidas alcohólicas, lo que ha resultado ser una importante fuente de ingresos para las entidades federativas; segundo, se transfirió a los estados la facultad de cobrar la tenencia vehicular con un periodo de transición suficiente para su implementación; tercero, se modificaron las fórmulas de las participaciones para incentivar la recaudación y la actividad económica. También se transformaron los esquemas de algunos fondos de aportaciones para fortalecer el componente solidario y redistributivo, otorgando más recursos a los estados.

3. LA REFORMA FISCAL DE 2009

En 2009 la crisis global afectaba a las economías del mundo y consecuentemente a sus finanzas públicas. En ese contexto, lo que hacía diferente a México era que, en adición a la caída transitoria de ingresos asociada a la desaceleración, también el país se enfrentaba a una caída en la plataforma de producción petrolera, lo que se traducía en una pérdida permanente de recursos.

Ante tal escenario, la respuesta esperada por la comunidad internacional era la adopción de estímulos contracíclicos, y México no era la excepción. Sin embargo, la caída en la plataforma de producción petrolera también forzaba a las autoridades hacendarias a tomar medidas estructurales que contrarrestaran el descenso permanente en los ingresos.

Al poco tiempo quedó claro que la política más responsable para las finanzas públicas y el impulso de la recuperación económica era heterodoxa: financiar con deuda el componente transitorio del declive en los ingresos y sustituir la caída permanente de los ingresos

petroleros con ingresos tributarios. Así, se diseñó un paquete económico para 2010 que incluía la creación de un nuevo impuesto llamado “contribución para el combate a la pobreza”.

En principio existió desconcierto por las medidas adoptadas, pues se consideraba que se debía incrementar la deuda e impulsar un mayor programa contracíclico. Incluso algunos economistas distinguidos opinaron en contra de la propuesta del gobierno mexicano –fue el caso de Joseph Stiglitz–. Ante los señalamientos, Ernesto Cordero Arroyo, quien fungía como secretario de Desarrollo Social, defendió las medidas del Gobierno Federal; el tiempo le dio la razón. Poco después de aprobadas las modificaciones, y al avanzar las secuelas de la crisis, la mayoría de los países optó por esquemas similares.

En diversos foros internacionales se ha consensuado la necesidad de que las economías del mundo lleven a cabo acciones como las emprendidas por México para hacer frente a los retos de sostenibilidad fiscal desatados por la crisis. Gracias a la responsabilidad con que se tomaron esas decisiones, el país cuenta con una

solidez económica reconocida globalmente, registra un crecimiento sin endeudamiento público y está mejor posicionado para enfrentar la volatilidad.

El diseño de la contribución para el combate a la pobreza (CCP) consistió en aprovechar la oportunidad para generalizar de modo gradual el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Propuesta una tasa impositiva de 2%, generalizada en todas las actividades económicas, se recaudarían 70 000 millones de pesos, de los cuales 30% sería destinado a las entidades federativas y el 70% restante serviría para reforzar el gasto en programas prioritarios destinados a los que menos tienen.⁷

La medida que proponía gravar productos actualmente con tasa de 0% en el IVA no convenció a la mayoría de los legisladores. Aun así, el Congreso compartió el diagnóstico de la Secretaría de Hacienda y la propuesta de política macroeconómica frente a la crisis, por lo que se estableció como medida alternativa incrementar el IVA del 15 a 16% –de 10 a 11% en la región fronteriza–.

.....
7 > Entre otras acciones, se buscaba aumentar el padrón de beneficiarios de programas como Oportunidades, de Apoyo Alimentario y del Seguro Popular.

Se creó también el IEPS a las telecomunicaciones a una tasa de 3% y se elevaron las tasas del IDE, del IEPS de juegos y sorteos, de bebidas alcohólicas y de tabacos labrados. En la negociación de este paquete económico, a cargo de José Antonio Meade como subsecretario de Ingresos, destaca la participación de José Antonio González Anaya, quien era jefe de la oficina del secretario de Hacienda, y Mikel Arriola, entonces jefe de la Unidad de Legislación Tributaria.

4. DEDUCIBILIDAD DE COLEGIATURAS

La deducción de colegiaturas había sido una petición recurrente de la sociedad civil al Gobierno Federal. Incluso representantes de diversos partidos políticos habían presentado iniciativas afines en las dos cámaras, aunque sin lograr consenso.

A finales de 2010 el entonces secretario de Hacienda, Ernesto Cordero, solicitó al subsecretario de Ingresos

un análisis relacionado con el impacto de la deducción de colegiaturas, visto como una medida de justicia social. Las primeras estimaciones, que indicaban que el costo sería elevado y regresivo, hicieron que el subsecretario González Anaya y su equipo técnico –encabezado por Ernesto Revilla y Tuffic Miguel, en las unidades de Política de Ingresos y de Legislación Tributaria, respectivamente– se abocaran a afinar la propuesta. Entonces se tomaron dos medidas: imponer límites máximos de deducción, coincidentes con el costo por alumno en el sistema de educación pública y diferenciados por nivel educativo, y eliminar las deducciones de la educación superior privada, ya que el gasto respectivo se concentra en los dos deciles más altos de ingreso.⁸

En febrero de 2011 el presidente decretó la deducción de las colegiaturas de los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior en el ISR. La medida buscó fortalecer la economía familiar, fomentar mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo nacional,

8 > Como opción se consideró apoyar ese nivel educativo mediante créditos.

ampliar las capacidades y oportunidades de la población en su conjunto e invitar a la formalización a las escuelas privadas. Finalmente, la opinión pública se manifestó a favor de la medida que empezó a funcionar en 2012.

5. SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA Y ADMINISTRATIVA, 2010 Y 2012

En su informe *Doing Business* de 2007, el Banco Mundial (BM) indicó que en México se dedicaban en promedio 552 horas al año a pagar impuestos, debido a la complejidad del sistema. En contraste, los habitantes de Chile, Corea y Reino Unido invertían 432, 290 y 105 horas anuales, respectivamente. Esta situación alentaba la evasión fiscal y contribuía a la baja recaudación del país.⁹ Por ello, además de las reformas legales que fortalecieron

9 > En 2006 México tenía una recaudación inferior en 4.3 y 14.8 puntos porcentuales del PIB respecto de los países de América Latina y de la OCDE, respectivamente.

el sistema fiscal mexicano, la SHCP llevó a cabo labores importantes de simplificación para impulsar la competitividad y facilitar a los contribuyentes el pago de sus obligaciones fiscales.

5.1 Simplificación 2010

En 2010 el entonces subsecretario de Ingresos, José Antonio Meade Kuribreña, propuso realizar una simplificación del sistema tributario que complementara las modificaciones impulsadas en 2007 y 2009. Ello dio lugar a la publicación, en junio, del “Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria”. Los beneficiarios principales fueron pequeños y medianos contribuyentes, a quienes se les redujo el costo para cumplir con las disposiciones administrativas y regulatorias.

De acuerdo con el Banco Mundial, las medidas redujeron hasta 40% el tiempo que los contribuyentes utilizan para cumplir con sus obligaciones fiscales. En

la misma línea, la SHCP estima que el sector productivo ahorrará hasta 15 000 millones de pesos anuales, derivado de las acciones implementadas.

Según el indicador “Pago de impuestos” (*Paying Taxes*) del estudio *Doing Business* del BM, entre 2007 y 2013 el tiempo requerido para cumplir con las obligaciones fiscales se redujo en 215 horas anuales; lo mismo ocurrió con el número de pagos que en el mismo lapso debe realizar un contribuyente, que pasó de 27 a seis. Todo ello condujo a México del lugar 143 al 107 en el *ranking* internacional.

5.2 Simplificación 2012

A partir de los resultados positivos del paquete de simplificación en 2010, el subsecretario de Ingresos, José Antonio González Anaya, propuso e impulsó un nuevo esfuerzo para simplificar aún más el pago de impuestos en nuestro país. La tarea representaba la visión del equipo hacendario para seguir avanzando incluso en circunstancias no propicias para hacer cambios legislativos.

En marzo de 2012 el presidente Felipe Calderón firmó el “Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa”. Por un lado, gran parte de las medidas fiscales dispersas en más de 90 decretos se concentraron en uno solo, facilitando el cumplimiento de obligaciones. Entre 2004 y 2011 se habían publicado más de 299 medidas fiscales en distintos decretos, de las cuales 77 quedaron vigentes debido a un ejercicio de depuración.

Además, se eliminó la necesidad de pedir factura impresa para comprobar gastos cuando el pago se haga con tarjeta bancaria, siempre que el plástico se asocie al RFC del contribuyente y que la transacción sea menor a 50 000 pesos (sin IVA). En este caso el comprobante fiscal es el estado de cuenta bancario.

Similar a la medida descrita, el decreto de simplificación de 2012 incluye muchas otras normas que aligeran la carga de diversos contribuyentes y continúan el largo y profundo proceso de simplificación que requiere el país.

6. PRECIOS Y TARIFAS

Desde principios de los años noventa el gobierno mexicano ha aplicado gradualmente ajustes mensuales al precio de energéticos como la gasolina y el diésel, en apoyo a las finanzas públicas y para evitar incrementos abruptos en los precios al consumidor. Sin embargo, las crisis internacionales y el comportamiento del precio del petróleo llevaron a que esta administración suspendiera la medida en dos ocasiones –entre septiembre de 2007 y abril de 2008, por la recesión internacional, y entre febrero y noviembre de 2009, por el impacto de la crisis financiera mundial–.¹⁰

A finales de 2009 el costo de la gasolina mexicana se encontraba entre los más bajos del mundo,¹¹ a pesar del incremento en los precios internacionales.

.....
10 > En 2009 la medida se aplicó en el diésel, aunque a un ritmo menor que en 2008; en las gasolinas se dieron incrementos el 3 de enero y el 26 de diciembre.

11 > El precio de la gasolina en Costa Rica era casi el doble que en México; en Brasil y España su costo era dos veces mayor, mientras que en Reino Unido era el triple.

Este escenario hizo insostenible el subsidio, por lo que eventualmente tuvo que reanudarse la política de ajuste gradual de precios.

Si bien la medida aplicada redujo la presión sobre las finanzas públicas, no solucionó el problema por completo, ya que el país sigue importando gasolinas a precios internacionales que están por encima de los nacionales.

De acuerdo con el presupuesto de gastos fiscales de 2012, el costo del subsidio previsto para el mismo lapso será de aproximadamente 172 000 millones de pesos. Una política responsable obliga a continuar con los incrementos mensuales en los precios hasta lograr la completa eliminación del subsidio.

7. EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: UNA OBLIGACIÓN

Además de su responsabilidad directa para fortalecer las finanzas estatales, la SHCP también debe dedicar un

esfuerzo considerable para contener iniciativas perjudiciales para el país. Durante este sexenio se presentaron diversas propuestas de reforma fiscal que no fueron aprobadas por el Poder Legislativo, ya sea porque distorsionaban la estructura del sistema tributario o bien porque afectaban negativamente las finanzas públicas. Una de ellas fue dada a conocer en marzo de 2011 por los senadores del grupo parlamentario del PRI; contemplaba modificaciones al IVA, el ISR, el régimen fiscal de Pemex y el Código Fiscal, entre otros.

La Subsecretaría de Ingresos, a cargo de José Antonio González Anaya, analizó con detenimiento dicha propuesta. A pesar de coincidir con sus objetivos, se estimó que tendría un impacto negativo en los ingresos públicos de alrededor de 220 000 millones de pesos. Así, el 16 de marzo de ese año se tomó la difícil decisión de emitir un comunicado que fijaba la evaluación fiscal de la iniciativa.

De igual manera, en 2010 un grupo de diputados propuso bajar el punto porcentual que un año antes se le había añadido al IVA, con el argumento de que la crisis económica internacional estaba cediendo y, por tanto, aquel incremento ya no era necesario. Sin embargo,

ante la necesidad de recursos tanto del Gobierno Federal como de las entidades federativas –en especial Veracruz, Tabasco y Nuevo León, que enfrentaban daños causados por inundaciones y huracanes– se acordó mantener las tasas del IVA. La defensa de los criterios hacendarios por parte del secretario Cordero fue fundamental en la negociación, cuyo resultado mantuvo la solidez de las finanzas públicas.

8. PENDIENTES Y RETOS

En los últimos años se han realizado avances significativos en materia de finanzas públicas. En primer lugar, las acciones emprendidas han tenido un efecto directo en la recaudación. En segundo lugar, las medidas de simplificación implementadas ayudaron a reducir significativamente el número de horas invertidas en el proceso del pago de impuestos, según información del Banco Mundial.

Asimismo, es deseable que ante un incremento de

impuestos la carga tributaria se reparta de manera más equitativa. Derivado de la introducción del IETU aumentó el número de contribuyentes; se estima que de no existir este impuesto, alrededor de 50% de los contribuyentes no pagarían ISR.

Por último, el número de contribuyentes se ha elevado considerablemente en los últimos años, pues tan sólo entre 2006 y 2012 los contribuyentes activos pasaron de 23.9 millones a 37.5 millones¹² –un incremento de 56%–. No obstante, es necesario seguir avanzando. Entre otras cosas, se debe continuar con el fortalecimiento de los ingresos públicos a través de medidas que aumenten la recaudación y el número de contribuyentes, al tiempo que combatan la evasión fiscal y sustituyan los ingresos petroleros. Esto implica tener impuestos al consumo más equitativos, con una base más homogénea, y evaluar el sistema de renta desde la perspectiva de su eficiencia y simplicidad.

También se requiere encauzar los esfuerzos para tener una estructura tributaria más eficiente. Es crucial

.....
12 > Cifra al segundo trimestre de 2012.

encontrar los mecanismos e incentivos para aumentar la recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales.

Por último, los subsidios a los energéticos son regresivos y erosionan las finanzas públicas, por lo que uno de los retos fundamentales será moderarlos y converger hacia estándares internacionales en la fijación de precios públicos.



EL SERVICIO DE, ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

“EL QUE LA HACE,
LA PAGA.”

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

1. INTRODUCCIÓN

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es una institución relativamente nueva. Este 2012 celebra sus primeros 15 años de servicio a México. El 1º de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria que creó al SAT como un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía de gestión, técnica y presupuestal; con personal especializado y facultades vinculadas con la determinación y la recaudación de las contribuciones federales y de la administración de las aduanas del país.

Su ámbito de responsabilidad son los ingresos tributarios. Su nivel de recaudación depende de tres factores principales: la evolución de la economía –a mayor crecimiento económico, mayor captación de impuestos–, el marco legal y la política de tributación, y la capacidad de la administración para ejecutar eficientemente el ciclo impositivo y de comercio exterior –factor este último que sólo obedece al SAT–.

Al inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón, con Agustín Carstens como secretario de Hacienda y Crédito Público, se plantearon varias metas:

» **Obtener un crecimiento por eficiencia recaudatoria¹ de Ingresos Tributarios Administrados por el SAT de 1%, en relación con el PIB y durante los siguientes cinco años.**

» **Acelerar la tendencia en la reducción de la evasión –que según un estudio de 2004 alcanzaba 27%–, con el objetivo de llegar a 2012 al nivel de 15% de potencial recaudatorio.**

» **Alcanzar un importe de recaudación no mayor de 0.0090 pesos por peso recaudado en 2012 – al cierre de 2006 el costo había sido de 0.0106 pesos–.**

.....
1 > Se refiere a los ingresos producto tanto de las actividades de control desarrolladas por la autoridad tributaria, como de las actividades de fomento al cumplimiento voluntario.

» **Mantener la tendencia a la baja en la percepción del contribuyente sobre el nivel de corrupción en el SAT y lograr que el Índice General de Percepción de la Corrupción pasara de 30% en 2006 a 20% en 2012.**

» **Dar continuidad a los resultados positivos en la percepción de la imagen general de la administración y colocarla en 85% –al cierre de 2006 había estado en cerca del 80%–.**

A fin de cumplir esas metas se diseñó y puso en marcha una estrategia que fortaleciera conocimientos, habilidades, conductas y principios de los trabajadores del SAT. Asimismo, se redoblaron esfuerzos para modernizar las plataformas tecnológicas, se impulsó la simplificación administrativa y se implementó una reingeniería de procesos para mejorar la calidad de la información de los contribuyentes.

Además, en la administración anterior se había hecho un importante esfuerzo en materia de infraestructura y procesos, mejorando la recaudación y disminuyendo la

corrupción. Jose María Zubiría Maqueo, durante su labor como jefe del SAT, enfatizó la mejora de la recaudación interna. Como resultado, las áreas de impuestos internos mostraban una madurez que permitió consolidar buena parte del avance realizado, mientras que en materia de comercio exterior las ventanas de oportunidad eran mayores.

Para cerrar esta brecha y considerando el nuevo objetivo de seguridad en las aduanas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, a la cabeza del SAT, impulsó su modernización. La operación del servicio persiguió un objetivo en apariencia sencillo pero cuya aplicación supuso retos importantes: poner al contribuyente y no a la recaudación en el centro de la estrategia de la administración tributaria.

Alrededor de 95% de la recaudación proviene de quien voluntariamente presenta su declaración, por lo que mejorar los procesos y simplificar el pago de impuestos se tornó prioritario. Naturalmente, era necesario elevar la efectividad en el control y la fiscalización para combatir la evasión y el contrabando.

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena también promovió acciones que permitieran al SAT una mayor firmeza en

el cumplimiento y la aplicación de las leyes que le competen, fortaleciendo la defensa del interés fiscal, sancionando eficazmente a los evasores y aumentando la percepción de riesgo de quienes no cumplen con la ley. Para ello diseñó modelos de riesgo que posibilitaron identificar con una exactitud cada vez mayor a los posibles evasores, perfeccionando los procesos de auditoría, contencioso y de cobranza, y afectando lo menos posible a los contribuyentes cumplidos.

Estas acciones pueden resumirse en cuatro ámbitos estratégicos:

1. **Servicios:** se refiere a los puntos en que los contribuyentes interactúan con la institución. El objetivo era reducir al impositor el costo de cumplir con sus obligaciones, simplificando trámites y fortaleciendo el civismo fiscal.
2. **Control:** se refiere a los mecanismos y las herramientas para facilitar la identificación y el combate de la evasión, el contrabando y la corrupción. Se trataba de ser eficientes sirviendo a los contribu-

yentes cumplidos mientras se mejoraban los actos de fiscalización.

3. Gente y estructura: se estableció un cuidadoso seguimiento del ciclo del capital humano, desde la contratación hasta el retiro digno tras años de labor en el SAT. Ello para lograr que sus más de 35 000 empleados se asuman como verdaderos servidores públicos, respetuosos, con vocación de servicio, profesionales, honestos y comprometidos.

4. Infraestructura y tecnología: para cumplir con los objetivos establecidos al inicio de la administración, resultaba indispensable contar con una infraestructura tecnológica, física y financiera acorde con los procesos internos y de interacción con el contribuyente. En este rubro también se realizaron modificaciones para homologar dichos procesos, de punta a punta, e impulsar con ello la eficacia de la administración tributaria, lo que permitió a la institución obtener la certificación ISO9000.

Gracias a las acciones implementadas en el sexenio del presidente Felipe Calderón, a su cierre la recaudación fiscal se encuentra en un nivel sin precedentes y el SAT cuenta con un grado de aprobación muy alto.

2. MODERNIZACIÓN

Un elemento clave para explicar esos resultados es la modernización de procesos, plataformas tecnológicas y recursos humanos. El rango de servicios al contribuyente es amplio. Empieza cuando éste quiere darse de alta y termina cuando se presenta la declaración de impuestos y, en su caso, la devolución. A mitad de ese ciclo hay muchas áreas en las que el tributario interactúa con el SAT.²

Con el propósito de simplificar la vida del contribuyente e incentivar el cumplimiento voluntario, se implementó una nueva estrategia basada principalmente en internet.

2 > Por ejemplo, cambio de domicilio fiscal o renovación de la Firma Electrónica Avanzada.

El área de tecnología del SAT, bajo la responsabilidad de Alejandro Villanueva Zamacona y, antes, de Jorge Luis Ibarra, permitió reducir de forma considerable el tiempo dedicado a cumplir con las obligaciones fiscales y el margen de error.³

Por el lado de la autoridad, la estrategia de modernización facilitó al SAT unificar bases de datos para hacer un único expediente por contribuyente, mejorando así la calidad de la información recabada. Gracias a ésta se pudieron desarrollar modelos de riesgo para localizar a los evasores, causar las menores molestias a los tributarios cumplidos e incrementar el control y la fiscalización, así como el buen servicio.

Para el Gobierno Federal la estrategia se tradujo en una recaudación de impuestos por encima de los niveles históricos –a pesar de la crisis económica mundial–.⁴

3 > Gracias al prellenado de información que realiza el SAT.

4 > Aún hay margen para mejorar, sobre todo en lo que respecta a la recaudación de estados y municipios, cuyo nivel sigue estando muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.

2.1 Registro Federal de Contribuyentes (RFC)

Con respecto al RFC la estrategia de modernización, iniciada por Nora Caballero como administradora general de Asistencia al Contribuyente, permitió a los contribuyentes iniciar su trámite de inscripción por internet y visitar en única ocasión la oficina del SAT para su conclusión. En 2003 este trámite tardaba hasta 45 días y debía hacerse en la oficina correspondiente al domicilio fiscal, lo que con frecuencia suponía traslados a otros estados del país.

Otra modificación importante consistió en eliminar la presentación del formato impreso, sus anexos y copias solicitados para la inscripción, a la vez que se implementó la digitalización de documentos.

La modernización también permitió que la Cédula de Identificación Fiscal, constancias y acuses se puedan descargar de internet. Estos documentos antes tenían un costo y su tramitación tardaba hasta 15 días, siendo necesario recogerlos en la oficina correspondiente al domicilio fiscal. El proceso ahora es inmediato y gratuito.

Finalmente, la actualización de la información fiscal puede hacerse por la red desde cualquier parte del mundo, sin necesidad de acudir a las oficinas del SAT.

Otra opción con que hoy se cuenta para inscribirse en el RFC es el Programa de Actualización y Registro (PAR), que brinda asistencia directa en los domicilios de los contribuyentes y, en caso necesario, en los módulos temporales que se habilitan en los estados.⁵

Los nuevos negocios que así lo prefieran pueden realizar su inscripción al RFC a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas, un programa que permite el establecimiento e inicio de operaciones de empresas de bajo riesgo en un tiempo máximo de 48 horas. También pueden darse de alta ante notario o fedatario público de manera simultánea a la firma de su documento constitutivo.

La meta de ampliar la base tributaria se cumplió con creces: mientras que al cierre de 2006 se conformaba de 23 millones 490 000 personas, para enero de 2012,

5 > Los promotores que visitan a los contribuyentes ofrecen los siguientes servicios: corrección de datos, inscripciones, cambio de domicilio y apertura de establecimientos.

gracias a las estrategias instrumentadas por Carlos Garza Cantú como administrador general de Servicios al Contribuyente, rebasaba los 37 millones.

2.2 Pago de impuestos

Actualmente, el SAT procesa más de 100 millones de operaciones al año, de las cuales más de 99% se realizan vía internet.⁶ Esto es posible en virtud de las modificaciones que en su operación ha realizado el servicio.

2.2.1 Firma Electrónica Avanzada (Fiel)

Una de las iniciativas que hicieron posible el establecimiento del sistema automatizado para movimientos en el RFC fue la Firma Electrónica Avanzada (Fiel), útil además para el pago de impuestos. Se trata de un conjunto de

6 > Las operaciones comprenden: declaraciones anuales, pagos anuales y provisionales, declaraciones de avisos en cero y de corrección de datos, así como pagos de derechos, productos y aprovechamientos presentados mediante el nuevo esquema de pagos electrónicos. Algunas declaraciones anuales aún se realizan en papel, con los formatos 13, 13-A, 18, 19, 20 y 21.

datos que se adjuntan a un mensaje electrónico con el propósito de identificar al emisor como autor legítimo, tal como ocurre con la firma autógrafa.

En junio de 2012, 4.6 millones de contribuyentes contaban ya con su Fiel, y por su seguridad y conveniencia ésta se usaba en al menos 85 servicios en más de 10 dependencias de la Administración Pública Federal, además del binomio SHCP-SAT.

2.2.2 Factura electrónica

En 2011 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena dio el más fuerte impulso a la factura electrónica, al establecer su emisión a los contribuyentes con ingresos superiores a cuatro millones de pesos anuales.⁷ Se trata de un documento que cumple con las mismas funciones que una factura tradicional en papel, pero por su naturaleza resulta mucho más fácil de almacenar, gestionar e intercambiar, además de ser infalsificable.

7 > Los contribuyentes con ingresos menores de cuatro millones de pesos anuales pueden elegir entre emitir facturas electrónicas y expedir comprobantes impresos con código de barras.

Chile, Brasil y España tienen esquemas de comprobantes fiscales digitales, mas ninguno de estos países cuenta con el alcance de la factura electrónica mexicana, que al momento de la transacción genera en tiempo real una copia para el SAT.

La factura electrónica comenzó a ser una opción en México en 2005, pero sólo en 2011 se volvió obligatoria. Desde que entró en funcionamiento hasta junio de 2012 cerca de 618 mil contribuyentes habían optado por ella. De ese formato de facturación durante ese periodo se emitieron poco más de 4 600 millones unidades. Del total de tributarios que adoptaron esta herramienta, 600 000 –98%– eran micro, pequeñas y medianas empresas.

Entre otras ventajas, la factura electrónica redonda en costos mucho menores en comparación con la de papel (la primera tiene un costo de alrededor de 24 pesos, mientras que la segunda ronda los 160 pesos, es decir, se ahorra un 85%).⁸

Una ventaja adicional radica en que, cuando todos los contribuyentes migren al esquema de facturación

8 > Considerando el tiempo de almacenamiento por cinco años de una factura, de acuerdo con la normatividad vigente.

electrónica actual, será posible mejorar la precisión de la declaración prellenada, simplificándoles el pago a aquéllos y la fiscalización al SAT.

Para los contribuyentes que no están obligados a utilizar este recurso y que optaron por no hacerlo, de enero de 2011 a marzo de 2012 se emitieron más de 1 millón 900 000 folios para la impresión de comprobantes con código de barras.⁹

Gracias a la factura electrónica, en abril de 2011 México fue reconocido con el premio a la Innovación de la Administración Tributaria, otorgado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

2.3 Devoluciones

Hasta 2003 las devoluciones automáticas tardaban más de dos meses en ser efectuadas y eran válidas únicamente para quienes presentaban declaración en tiempo

9 > Es una imagen que proporciona el SAT al momento de autorizar los folios y que contiene los datos del emisor y de la aprobación de la factura: RFC, número de aprobación, rango y fecha de asignación de folios, serie y vigencia.

en algún banco y con saldos inferiores a 25 000 pesos. La notificación llegaba impresa y había que acudir por el cheque a la sucursal bancaria autorizada.

Quienes no presentaban su declaración en tiempo o determinaban saldos a favor superiores a 25 000 pesos tenían que presentar su solicitud de devolución directamente en las oficinas del SAT correspondientes. La inversión de tiempo era alta y suponía llevar la documentación comprobatoria anexa a la solicitud y múltiples requerimientos notificados personalmente.

Merced a la modernización del SAT y a un cambio en su estructura que permitió colocar esta función en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, al mando de Alberto Real Benítez, las devoluciones automáticas ahora se depositan en la cuenta del contribuyente –vía la Tesofe– en promedio 12 días después de haber presentado la declaración anual. Hoy en día México es el segundo país de la OCDE en devolver impuestos más rápidamente.¹⁰

10 > “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008).” El documento, que es la última medición existente y fue publicado en enero de 2009, acredita a Canadá como el primer lugar.

Las otras solicitudes de devolución¹¹ tampoco necesitan que el contribuyente asista a las oficinas del SAT, pues el conjunto de la documentación ya se envía por internet.

La obligatoriedad de presentar las solicitudes de devolución por esa vía entró en vigor en marzo de 2011, impulsada por el entonces secretario de Hacienda, Ernesto Cordero Arroyo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, desde el SAT.

El proceso inicia cuando el contribuyente manda vía electrónica su declaración anual; en caso de que proceda la devolución, se efectúa un depósito automático a su cuenta. En el supuesto de que se identifique alguna inconsistencia, el contribuyente es informado a través de internet para que haga la aclaración correspondiente, ya sea presentando una declaración anual complementaria o una solicitud de devolución, ambas vía red. Antes de 2011 este trámite sólo se hacía en las oficinas del SAT.

Gracias a este esquema y a la implementación de modelos de riesgo se eliminó 80% de las revisiones

11 > Estas solicitudes también se presentan vía internet, como las automáticas, pero siguen un proceso de validación distinto una vez recibidas por el SAT.

manuales, con lo que el tiempo de respuesta se redujo a 20 días en promedio.

Asimismo, el modelo disminuye el número de visitas de los contribuyentes a las oficinas del SAT; ellos pueden presentar la solicitud en cualquier día, hora y lugar. Por lo demás, se han reducido los márgenes de error en el cálculo, pues el formato aparece prellenado, así como los requerimientos de información adicional.

Por el lado del SAT las devoluciones vía internet evitan la afluencia de contribuyentes a las oficinas, reducen el tiempo que se invierte en la revisión, aseguran la uniformidad de criterios e impiden la discrecionalidad, incrementando así la capacidad para detectar fraudes.

3. EFICIENCIA RECAUDATORIA

Además de las acciones en favor de la modernización, en esta administración se impulsó el fortalecimiento de la fiscalización, las auditorías y la defensa del interés

fiscal para mejorar la eficiencia recaudatoria. El avance en este rubro fue posible por el replanteamiento de los procedimientos del SAT, cuando su operación dejó de verse como una serie de silos o procesos independientes y se transitó a su homologación.

El planteamiento es simple: no se puede cobrar el monto en disputa tras un juicio si el área contenciosa lo pierde; no es posible ganar el juicio si las auditorías presentan errores o inconsistencias; no es posible saber a quién auditar si la calidad de la información recabada por el área de servicios no es la óptima.

Este replanteamiento permitió a Jesús Rojas Ibáñez, administrador general jurídico, y a Juan Carlos Rizo León, administrador general de Grandes Contribuyentes, identificar y litigar con éxito los juicios más relevantes, así como detectar agravios recurrentes, coadyuvar en la conformación de criterios jurisdiccionales de aplicación obligatoria y mejorar la coordinación y la comunicación con las áreas operativas que emiten los actos de molestia con los particulares.

Además de las acciones de fiscalización y defensa del interés fiscal, los ejercicios de notificación y co-

branza desempeñan un papel primordial, pues permiten elevar el costo beneficio de la recaudación. En estas áreas fueron de gran importancia los trabajos de Rosa María Vega Peón y Lisandro Núñez Picazo, en distintos tiempos administradores generales de Recaudación.

A la postre la eficiencia recaudatoria estuvo muy por encima de la meta establecida en la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen de 2007 –que era de 28 015 millones de pesos para 2011–, logrando una recaudación de 64 020 millones de pesos.

3.1 Fiscalización

En 2007 el rendimiento de un peso invertido en fiscalización era de 26.6 pesos, mientras que en 2011 era de 39.7 pesos. De hecho, en ese último año se cobraron por auditorías, más de 102 600 millones de pesos, el nivel más alto en la historia y poco más del doble de lo que se cobró en 2004. De éstos, prácticamente 60% se deriva de revisiones efectuadas a los tributarios mayores, cuyo manejo recae en la Administración

General de Grandes Contribuyentes, con la exitosa gestión de su titular Juan Carlos Rizo León. En cuanto al resto de lo acumulado, destaca la labor de Alberto Real Benítez en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

3.2 Juicios

El SAT también ha fortalecido su papel de autoridad. En 2011 sus abogados, con Jesús Rojas Ibáñez y Juan Carlos Rizo León al frente de las administraciones generales Jurídica y de Grandes Contribuyentes, respectivamente, ganaron 54% de los juicios en sentencias definitivas, mientras que en 2000 la cifra rondaba 10%. En cuanto a los montos en disputa, el SAT recuperó en 2011 64% del total.

4. COMERCIO EXTERIOR: LAS ADUANAS

La modernización de las aduanas del país, iniciada con éxito por Juan José Bravo Moisés como administrador general de Aduanas y con el relevo de Gerardo Perdomo Sanciprián, fue detonada por dos factores principales: el incremento sin precedentes en el volumen de comercio y la estrategia de seguridad impulsada por el presidente Calderón, lo que se tradujo en la necesidad de adecuar el esquema aduanal para hacer frente a la nueva realidad.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las operaciones de comercio exterior se incrementaron. Ya en 2011 el valor bruto de las mercancías importadas y exportadas fue de más de 700 500 millones de dólares, 60% del PIB.¹² Desde 1994 las exportaciones prácticamente se duplicaron cada lustro, mientras que las importaciones lo hicieron

.....
 12 > Este valor se tradujo casi en 300 000 millones de pesos recaudados en operaciones de comercio exterior; es decir, 23% del total de los ingresos tributarios del país.

cada siete años.¹³ Además, se diversificó el destino y el origen de la actividad comercial mexicana.¹⁴

Distintas acciones se llevaron a cabo para hacer frente eficazmente a ese incremento. Entre otras se rediseñó el Sistema Aduanero Automatizado Integral, se inició la automatización del análisis de riesgo, se otorgaron facilidades a los sectores productivos y se crearon los padrones sectoriales.

Más aún, se implementaron las siguientes líneas de actuación:

1. Servicios: se identificó la necesidad de conocer mejor a los usuarios con el fin de mejorar la atención y el control, simplificar trámites y procedimientos, perfeccionar la transparencia de los servicios de comercio exterior e inhibir la discrecionalidad, integrar las funciones de fiscalización, evaluación y administración al resto del SAT, y realizar una reingeniería de procesos.

13 > Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, pág. 10.

14 > Entre 1997 y 2006 entraron en vigor tratados de libre comercio con más de 30 países.

2. Control: se buscó fortalecer el análisis de riesgo mediante un modelo que segmentara a los usuarios conforme al propio riesgo, tipo de mercancías, regímenes y fases operativas, a la vez que se logró definir una estrategia para la utilización de muestreo de laboratorio y fiscalización.

3. Gente y estructura: se impulsó el diseño y la ejecución de un esquema riguroso de reclutamiento y selección, el fomento de la integridad y la capacitación, la adecuación del Servicio Fiscal de Carrera a las necesidades de las aduanas, la conformación de un equipo profesional y honesto, y el mejoramiento de las capacidades de ejecución.

4. Infraestructura y tecnología: se estableció la necesidad de ampliar el alcance de la modernización, el uso de tecnología e infraestructura de punta en todas las aduanas del país y la renovación de los sistemas de operación.

Por la importancia de este tema para la seguridad nacional, se tendió una quinta línea de acción que promovió el fortalecimiento de los esquemas de intercambio de información y de colaboración con otras dependencias de gobierno y con autoridades aduanales de terceros países.

La modernización de las aduanas en estos años ha supuesto un cambio de vocación. De ser, en los años setenta y ochenta, cerradas y de contención, insertas en una economía regida por la sustitución de importaciones, en la década de los noventa se perfilaron como abiertas e impulsoras del libre comercio, para asumirse ahora como entidades que administran información y riesgo, y facilitan el flujo del comercio exterior al tiempo que inhiben las actividades ilícitas que ponen en juego la seguridad nacional. Este último tema se ha convertido en el nuevo objetivo estratégico de los organismos aduanales e implica un tránsito de paradigmas, perfiles y habilidades del personal; una transformación tecnológica y de normatividad y, por supuesto, una modificación de procesos.

La modernización de las aduanas ha exigido dotarlas del espacio físico y los recursos adecuados para

el correcto y eficiente despacho de mercancías. Por ello han sido proveídas con los equipos más modernos y exitosos de revisión –rayos X y gamma, detectores moleculares, sistemas de circuito cerrado de televisión, intercomunicación en voz y datos, binomios hombre-canino, entre otros–, con lo cual se garantiza el cumplimiento de tiempos y estándares establecidos para la acreditación de géneros, a la vez que se fortalecen el control y la detección de productos ilegales.

Por lo demás, se ha entrenado al capital humano para hacer más eficientes sus funciones, lo que ha redundado en una mejora en la calidad del servicio. Las aduanas cuentan ahora con la nueva figura de los oficiales de comercio exterior, capacitados en el manejo de distintas herramientas tecnológicas, aspectos legales de tráfico externo, despacho de mercancías, infracciones y sanciones y, gracias al apoyo del Ejército mexicano, procedimientos de vigilancia, control y seguridad. Las administraciones generales de Evaluación, liderada por Arturo Peña Zazueta, y de Recursos y Servicios, con Abelardo García Badilla como responsable, hicieron realidad la suma de dicho equipo a las aduanas.

Finalmente, a principios de 2011 –en el evento de inauguración de las nuevas instalaciones de la Aduana de Lázaro Cárdenas, donde estuvieron presentes el presidente Felipe Calderón Hinojosa, el secretario de Hacienda José Antonio Meade Kuribreña y el jefe del SAT Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena– el servicio impulsó el programa de Ventanilla Única del Comercio Exterior Mexicano para las aduanas del país, una herramienta que permite enviar información electrónica una sola vez ante una única entidad, a modo de cumplir con todos los requisitos de comercio exterior con mayor facilidad. Así, se simplificaron 40 documentos, 165 trámites y 200 datos diferentes.

La Ventanilla Única redujo en 90% la tramitación y en más de 10% el proceso de reconocimiento aduanero, lo que permitió a los transportistas incrementar sus operaciones en un 50%. A sólo un mes de operaciones había registrados más de 56 000 usuarios, alrededor de 90% del padrón de importadores. El éxito del programa es claro: entre enero y junio de 2012, 80% de los ejercicios de comercio exterior se había hecho por usuarios inscritos en él.

Gracias a la implementación de estas líneas estratégicas, así como al aprendizaje en modelos y análisis de riesgo y transformación de los procesos, las aduanas han podido responder con eficacia al incremento en el comercio exterior y a los nuevos requerimientos en materia de seguridad.

4.1 Seguridad nacional: piratería, drogas y armas

De acuerdo con el Reporte Anual de Piratería 2010, publicado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), México ocupa el tercer lugar mundial en el aseguramiento de mercancías falsificadas.

Tan sólo en 2011, durante la gestión de Ernesto Cordero Arroyo en la SHCP, se aseguró un total de 35 millones de piezas de piratería. Entre 2009 y aquel mismo año se decomisaron más de 65 toneladas de medicamentos falsos y caducos, con un valor aproximado de 11 millones de dólares. Las dos terceras partes de la mercancía pirata detectada se deben a los análisis de riesgo implementados sobre todo en la Administración

General de Planeación, a cargo, sucesivamente, de Julio Belmont Garibay, Pablo González Manterola, Gerardo Perdomo Sanciprián y Guillermo Fajardo Dolcí.

Como resultado, en junio de 2010 el gobierno de México recibió de manos del ex presidente de Francia Jacques Chirac el reconocimiento Yolanda Benítez, otorgado por la Organización Mundial de Aduanas por el mayor esfuerzo realizado y los mejores logros en el combate a la piratería.

Entre 2010 y 2011 el SAT puso a disposición del Ministerio Público de dos a tres personas diarias por ilícitos relacionados, principalmente, con el contrabando y el transporte de armas. Con respecto al sexenio anterior, se incrementaron los aseguramientos de marihuana en un 164%, cocaína en un 90%, psicotrópicos en más de 41800% y precursores químicos en más de 2800%.

De manera adicional, el SAT –específicamente el área de auditoría, dirigida por Alberto Real Benítez– puso en marcha un programa de acciones fiscalizadoras en todo el territorio nacional, las cuales derivaron en el establecimiento de puntos de revisión en diversas carreteras del país para detectar mercancía y vehículos de proce-

dencia extranjera ingresados sin haber sido debidamente declarados. Asimismo, se realizaron embargos en domicilios fiscales, principalmente de máquinas de casino, ropa, calzado, cigarros, juguetes, artículos electrónicos y alcohol.

Por otra parte, desde 2011, gracias al acercamiento con la iniciativa privada y a las necesidades en materia de seguridad nacional, el secretario José Antonio Meade y el jefe del SAT Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena pusieron en marcha el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), apegado a los lineamientos de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global fijando estándares de control internacionalmente reconocidos. Mediante el NEEC se agiliza el cruce de mercancías, se protegen en mayor medida los embarques y se mejoran los tiempos en la exportación y la importación, elevando la competitividad de las empresas participantes. Para el cierre de 2012, varios cientos de éstas habrán recibido la certificación.

5. PENDIENTES Y RETOS

El principal reto del Servicio de Administración Tributaria es mantener su continuo proceso de transformación, con base en los avances de los últimos años, la experiencia del capital humano y las recomendaciones y asistencias técnicas realizadas por organismos internacionales.

Para lograr lo anterior se debe implementar una estrategia que permita dar un tratamiento diferenciado a cada segmento de usuarios, según su perfil de riesgo (tanto en impuestos internos como en comercio exterior), lo que garantizará la continuidad de los objetivos que persiguen aumentar el cumplimiento, reducir la evasión y ampliar la base de contribuyentes.

Hacer ese tratamiento diferenciado y crear perfiles de riesgo implica continuar con el proceso de unificación de bases de datos para mejorar la calidad de la información del SAT y entonces transformarla en inteligencia, para ser cada vez más asertivos en la fiscalización, causando las menores molestias a los tributarios cumplidos, a la vez

que para ampliar la base de contribuyentes con aquellos que no cumplen sus obligaciones fiscales.

Otro reto consiste en seguir con los esfuerzos para mejorar, ampliar y simplificar los servicios ofrecidos vía electrónica, impulsando el uso y la preferencia de este canal fundamental para mejorar el cumplimiento. La tarea incluye el llenado *online* de declaraciones, información y guías, facilidades de pago y comunicación digital.

En cuanto al comercio exterior, el reto es asegurar la continuidad de los proyectos implementados en los últimos años de esta administración (Ventanilla Única, Centro de Procesamiento Electrónico de Datos, Nuevo Esquema de Empresas Certificadas), procurando obtener los resultados concretos y medibles que dieron origen a las iniciativas.

En las aduanas del país es necesario aprovechar los sistemas y los proyectos puestos en marcha, a fin de consolidar la automatización de los procesos para reducir drásticamente la discrecionalidad en la toma de decisiones y así contribuir a la seguridad nacional y de las personas que se desempeñan en esas entidades.

Se debe seguir fortaleciendo la coordinación inter-institucional y con los socios comerciales del país, así como la planeación estratégica y el combate a la evasión, la informalidad y el lavado de dinero.

En el caso de las acciones de auditoría, hay que trabajar para consolidar el ciclo de fiscalización y la creación de equipos especializados de auditores. También hay que aprovechar de la mejor manera la información recabada gracias a la unificación de las bases de datos y a herramientas como la factura electrónica.

En el aspecto legal, es conveniente impulsar una mayor inclusión del área jurídica en los procesos internos de las áreas operativas, para continuar con su homologación, incrementar la percepción de riesgo en los contribuyentes y mejorar la eficiencia recaudatoria.

Respecto de las metas planteadas al inicio de la administración del presidente Felipe Calderón, los resultados obtenidos son:

» Se mantuvo –incluso se superó– el crecimiento de 1% en relación con el PIB por eficiencia recaudatoria de ingresos tributarios administrados por el SAT.

» **La tendencia en la reducción de la evasión se ha mantenido, ya que pasó a 23% en 2008 –de acuerdo con el último estudio disponible–, lo que representa casi la mitad en relación con lo observado el año 2000, cuando era de alrededor de 40%.**

» Se logró la meta de reducción del costo de la recaudación, al pasar de 0.0106 pesos en 2006 a 0.0077 pesos en el segundo trimestre de 2012, lo que significa una disminución de alrededor de 30%.

» **Se mantuvo la tendencia a la baja en la percepción del contribuyente sobre el nivel de corrupción en el SAT, al pasar de 30% en 2006 a 28% en el primer trimestre de 2012.**

» La mejora en la percepción de la imagen general del SAT continúa en índices de alrededor de 80%, por lo que es un área de oportunidad en la cual se debe seguir avanzando.



EL GASTO
PÚBLICO
FEDERAL

“[EN MÉXICO] GASTAMOS MÁS,
GASTAMOS MEJOR,
GASTAMOS OPORTUNAMENTE
Y –ALGO FUNDAMENTAL–
GASTAMOS DE MANERA
MÁS INTELIGENTE.”

ERNESTO CORDERO ARROYO

1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

El gasto público permite que el gobierno proporcione servicios como educación y salud, realice obras públicas como carreteras y puentes, y otorgue servicios básicos como agua y electricidad; también hace posible la operación de programas sociales de combate a la pobreza, seguridad pública y desarrollo económico, así como el funcionamiento del Congreso de la Unión, el sistema electoral, el federalismo y la procuración e impartición de justicia.

En México, la política de gasto está contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El Ejecutivo Federal elabora anualmente el Proyecto de PEF (PPEF) y lo somete a la consideración de la Cámara de Diputados.¹ En el PEF se establecen con detalle el monto y el destino de los recursos públicos que las dependencias de los tres poderes de la Unión (Ejecuti-

1 > A diferencia de la Ley de Ingresos de la Federación, que debe ser aprobada por ambas cámaras, corresponde exclusivamente a la de diputados conocer y aprobar el PEF.

vo, Legislativo y Judicial), los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los órganos autónomos (Instituto Federal Electoral –IFE– y Comisión Nacional de los Derechos Humanos –CNDH–) aplicarán en el año, buscando mantener el equilibrio entre ingresos y gastos para preservar la estabilidad económica del país.

1.1 Retos al inicio de la administración 2006-2012

A pesar de los avances logrados durante la administración anterior, el equipo que llegó a la SHCP en diciembre de 2006 halló una serie de asuntos que requerían atención decidida e inmediata para poner en marcha, con éxito, el programa económico del nuevo gobierno.

Algunos de los mayores retos tenían que ver con mejorar la calidad del gasto, particularmente del gasto corriente. El problema no era simplemente recortarlo, sino lograr una composición más eficiente y razonable que privilegiara la atención a las necesidades de la población por encima de los recursos necesarios pa-

ra la operación del gobierno. “Hacer más con menos” era la instrucción inequívoca del presidente Calderón, y el equipo hacendario se dio a la tarea de adoptar las medidas oportunas para cumplirla.

Mejorar la calidad del gasto implicó asimismo adoptar el modelo de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), para eliminar las inercias que favorecían desmedidamente las asignaciones presupuestales a varios programas que, lejos de servir a la población, alentaban el clientelismo y, en algunos casos, la extracción de rentas.

Recomponer el gasto y medir sus resultados para decidir las asignaciones presupuestales subsecuentes requirió el acompañamiento de una ambiciosa política de transparencia y rendición de cuentas, en cuyos fundamentos legales se había avanzado en la administración anterior, a sabiendas de que, para ponerse en práctica, éstos necesitarían mucho esfuerzo y recursos elevados.

El equipo que arribó a la SHCP en diciembre de 2006 identificó además que los problemas ocasionados por la incompatibilidad y los desfases existentes entre los

distintos sistemas contables que llevaban los estados, los municipios y las propias dependencias de la Federación tenían que solucionarse inmediatamente y de manera coordinada, para asegurar una homologación tersa y resistente en el largo plazo.

Finalmente, tras la evolución del proceso electoral previo y ante el deterioro de la relación con el Congreso observada en años recientes, el equipo de la SHCP tuvo muy presente que las negociaciones presupuestales por venir iban a requerir solvencia técnica y enorme capacidad política para lograr acuerdos y obtener resultados.

1.2 ¿Cómo y en qué se gastan los recursos?

El gasto público puede analizarse a partir de diversas clasificaciones. Las más comunes son la económica, la funcional y la administrativa. Con base en cualesquiera de éstas, puede decirse que se logró la encomienda de gastar “más dinero para la gente, menos para la administración”.

Dividida en términos de inversión y corriente, la clasificación económica del gasto público ayuda a iden-

tificar en qué se ocupa éste. En este sentido, el gasto de inversión contempla los recursos para construcción, mantenimiento y modernización de la infraestructura que impulsa el desarrollo económico nacional y la generación de empleos. Actualmente, dos de cada tres pesos destinados a este rubro van a los sectores de energía, comunicaciones y medio ambiente.

El gasto corriente, por su parte, se refiere a los subsidios que se entregan mediante programas sociales, salarios y pago de pensiones, así como materiales y suministros (agua, luz y teléfono, entre otros) necesarios para proveer a la población de bienes y servicios como educación, salud y seguridad pública.

Si bien los salarios de los servidores públicos están contenidos en el gasto corriente, no son el único componente. De hecho, para 2012 únicamente 32 centavos de cada peso se destinaron a cubrir el sueldo de maestros, médicos, enfermeras, militares, policías, jueces, diputados, senadores, empleados del IFE y de la CNDH, entre otros. Gracias al esfuerzo aplicado en materia de austeridad, ahorro y racionalidad del gasto público iniciado por Agustín Carstens y Dionisio Pérez-Jáco-

me ante la crisis de 2008, y que continuó el resto de la administración, el gasto corriente pasó de 84.9% del gasto público programable en 2006, a 76.6% en 2012.

Por otro lado, la clasificación funcional del gasto público se refiere a los propósitos u objetivos que se persiguen con la asignación de recursos a diferentes funciones del gobierno. Visto así, el uso del gasto se ordena de mayor a menor aplicación, según la cantidad de recursos demandados en desarrollo social, económico y gobierno.²

A partir de lo establecido en el PEF para el periodo 2012, del total del gasto programable, dos de cada tres pesos se destinarán a la función de desarrollo social, financiando educación, salud, seguridad, urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia.

Finalmente, el gasto público se puede desglosar por dependencias y entidades, identificando cuántos recursos ejerce cada una de ellas, lo que se conoce como clasificación administrativa.

Como México es un sistema federalista, el gobierno ejecuta sin intermediaciones el gasto público en todo

2 > A éstas se agregan las funciones que se refieren al pago de los servicios de deuda, transferencias a estados y municipios, y algunas más.

el país, aunque los estados y los municipios también realizan parte del ejercicio. A este gasto se le conoce como federalizado. De acuerdo con el decreto del PEF aprobado por la Cámara de Diputados para 2012, de cada peso del gasto neto total, 28 centavos se otorgan a las entidades federativas y municipalidades vía participaciones, transferencias y fondos regionales para su inversión directa en adición a sus propios recursos.

2. LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH)

El artículo 134 de la Constitución establece que “los recursos económicos que dispongan la federación, los estados y los municipios, el Distrito Federal y los órganos públicos administrativos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para los objetivos que estén destinados”. A finales de

junio de 2006 se dio un paso importante para cumplir cabalmente con esta disposición: tras una vigencia de casi 30 años, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) fue abrogada, para aprobar en su lugar la LFPRH.

Uno de los primeros retos que enfrentó la nueva administración hacendaria fue precisamente la implementación de dicha ley bajo las pautas expuestas en la Carta Magna, las cuales marcarían toda la administración con el añadido de la rendición de cuentas.

En términos generales, llevar a la práctica las disposiciones contenidas en la LFPRH implicó promover la responsabilidad en las finanzas públicas estableciendo, por ejemplo, topes a los niveles de endeudamiento o mecanismos para disponer de los recursos excedentes a lo largo del ejercicio.

También se previeron nuevos métodos en los temas de transparencia y rendición de cuentas relativos al manejo de subejercicios, donaciones, subsidios y fideicomisos, así como la obligación de dar informes periódicos al Congreso. Al adelantar los plazos de envío del paquete económico, la LFPRH abonó a la certidum-

bre en el proceso de aprobación, independientemente de que el Gobierno Federal contara con menos tiempo para armar su presupuesto.

Por lo demás, a la par que se establecieron con claridad las reglas de asignación y la publicación oportuna de calendarios de pagos, lo que fortaleció las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, se diseñaron indicadores de desempeño y metas para los proyectos de presupuesto, orientando el proceso hacia la obtención de resultados.

Para soportar la aplicabilidad de esta gran reforma, a lo largo de este sexenio se emitieron otras disposiciones administrativas que apuntalaron lo dispuesto tanto en la LFPRH como en su reglamento. Con este marco normativo, entre 2007 y 2012 se realizó un esfuerzo sin precedentes en materia de responsabilidad, austeridad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO

Si bien un ciclo de gasto puede abarcar un largo periodo –por ejemplo, el que se refiere a las grandes obras de infraestructura y a los proyectos plurianuales–, el PEF se revisa y se aprueba anualmente.

La SHCP elabora el paquete económico³ y lo somete a consideración, análisis y eventual aprobación del Congreso de la Unión. La integración del PPEF corresponde a la Subsecretaría de Egresos (SSE), que añade sin modificaciones el presupuesto demandado por los otros dos poderes y el correspondiente a los organismos autónomos. A las dependencias del Ejecutivo Federal la propia SSE les comunica sus techos de gasto, a la par que verifica que el proyecto enviado cumpla con los objetivos y las metas establecidos.

3 > El paquete económico contiene los Criterios Generales de Política Económica, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tradicionalmente incluía la Miscelánea Fiscal –modificaciones a la normativa–, pero esta administración, por primera vez desde 1994, suspendió el envío de este documento para los ejercicios fiscales 2009, 2011 y 2012.

De febrero a agosto el gobierno elabora la estructura programática presupuestal; entre junio y el mismo agosto se integran los techos presupuestales de cada programa, proyecto, entidad o dependencia, y en septiembre el PPEF se somete a consideración de la Cámara de Diputados como parte del paquete económico.

El PPEF se presenta a más tardar el 8 de septiembre en periodos ordinarios y el 15 de diciembre en el año en que se elige presidente de México, teniendo como días límite de aprobación el 15 de noviembre y el 31 de diciembre, respectivamente. El presidente tiene 20 días para publicar el PEF aprobado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Del 1º de enero al 31 de diciembre se ejecutan las acciones para las cuales se asignaron recursos públicos y que implican el desembolso de dinero. Ésta es la etapa de ejercicio del gasto, labor que una vez concluida es auditada tanto por la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, como por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La integración del PPEF es un proceso difícil por la cantidad de datos y actores involucrados.⁴ Por ello, la LFPRH establece claves presupuestarias para llevar el registro y el control de las afectaciones al PEF. Para el PEF 2012 el equipo de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), encabezado por Nicolás Kubli, incorporó modificaciones sustanciales a dichas claves, con lo que se redujo la complejidad y se hizo posible realizar análisis más detallados de los presupuestos. Los cambios mencionados consistieron en la suma de la entidad federativa –para obtener la clasificación geográfica– y de la clave de cartera –para identificar los proyectos de inversión autorizados por la Unidad de Inversiones–. El resultado fue una única base de datos –en lugar de varias distintas– para la integración y, de manera inédita, el seguimiento del PEF durante todo el ejercicio.

4 > Para conocer más sobre el proceso de elaboración del PPEF, consúltese <http://www.excelsior.com.mx/PlugIn/flipbook/periodico.php?seccion=flip-nacional&fecha=08-09-2010>

3.1 La negociación del presupuesto

Cada año el proceso de negociación y aprobación del PEF requiere una muy estrecha colaboración con la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, que determina los techos por comisión para la asignación de los recursos y elabora el dictamen que se somete a la votación del pleno. Esto da orden a las gestiones pertinentes y mantiene las prioridades de gasto bien alineadas.

Para disminuir la incidencia –no siempre positiva– de distintos grupos de interés en busca de mayores recursos para sectores específicos, durante la negociación del PEF se establecieron lineamientos a fin de que cada nuevo programa contara con su propia fuente de financiamiento, la cual debería salir a la comisión correspondiente del techo presupuestal establecido por la SHCP y la Comisión de Presupuesto, pues no se reasignarían recursos de otras comisiones para financiar el excedente. Lo anterior fue iniciativa de Agustín Carstens, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, y de Ernesto Cordero, su subsecretario de

Egresos, quienes contaron con el apoyo de los coordinadores parlamentarios de todos los partidos políticos con representación en el Congreso.

Anteriormente, las distintas comisiones planteaban a la Comisión de Presupuesto sus necesidades de gasto que, como es de prever, eran muy elevadas.⁵ Ello tornaba casi imposible cerrar el proyecto presupuestario, pues los recursos disponibles son finitos y una proporción importante se destina a cumplir las obligaciones contractuales y legales del Gobierno Federal por lo que no pueden ser reasignados (deuda pública, pensiones, medicinas, vacunas, salarios, programas sociales, entre otros).

En su orden, los primeros días de la negociación transcurren definiendo los techos y las prioridades de gasto por comisión, mientras que los últimos sirven para que la SHCP y la Comisión de Presupuesto elaboren el cierre presupuestario en dos frentes paralelos estrechamente vinculados: el texto del decreto y los anexos.

5 > Por ejemplo, en 2009 los diputados de las comisiones de Transporte y Comunicaciones solicitaron un presupuesto para carreteras que superaba un billón de pesos (casi la tercera parte del total). Vale la pena destacar que los fondos para este sector se convirtieron en los más altos de la historia en los dos últimos años de la administración, siendo equivalentes a 70 000 millones de pesos anuales.

Las jornadas inmediatamente anteriores a la fecha límite de aprobación del proyecto presupuestario son de enorme presión. La Comisión de Presupuesto se encuentra en sesión permanente, cuadrando los dictámenes de las distintas comisiones, y los funcionarios de la SHCP verifican que el decreto se apegue a la normatividad y que las asignaciones se mantengan dentro del límite de recursos disponibles autorizados en la Ley de Ingresos correspondiente.

En la elaboración del decreto, la Dirección General Jurídica de Egresos tiene un papel preponderante, pues negocia con los diputados la redacción del articulado que lo compone. A lo largo de esta administración, tan delicada labor fue conducida exitosamente por tres destacados abogados que, en distintos momentos, tuvieron a su cargo aquella entidad: Max Diener, Francisco de Rosenzweig y Daniel Muñoz, quienes al frente de sus equipos lograron modificaciones fundamentales para la modernización de la gestión pública, como las que permitieron implementar la Cuenta Única de la Tesorería. Con respecto a los anexos, Jaime Hernández, María Elena Ríos y Carlos Treviño, como directores generales

de Programación y Presupuesto en distintos periodos, fueron parte esencial para cerrar y aprobar en tiempo y forma las negociaciones del PEF.

En este proceso, la experiencia de los funcionarios de la secretaría ha demostrado ser invaluable, aun cuando legalmente el Congreso no está obligado a tomarlos en cuenta –de hecho en 2009 la Comisión de Presupuesto decidió cerrar el PEF 2010 sin ayuda de la SHCP, por lo que los empleados hacendarios presentes en la Cámara para resolver dudas no fueron convocados al momento del cierre, como era tradicional–. Eventualmente, y frente a la complejidad de la contabilidad de las finanzas públicas nacionales, que requiere la coordinación de ambos poderes, la negociación retomó su cauce normal.

Durante esta fase es natural que algunas comisiones tarden más tiempo en cerrar sus anexos y en enviarlos a la Comisión de Presupuesto para su integración. Un ejemplo de ello son las comisiones de Agricultura y Ganadería, Transportes y Recursos Hidráulicos, que por su relevancia para los legisladores en este sexenio mostraron mayor complejidad. Dentro de la SSE, el

principal negociador en estos temas fue Carlos Treviño, implicado desde que fungió como director general de Programación y Presupuesto B.

El ciclo de negociación y aprobación del PEF es, sin lugar a dudas, complicado. Requiere el consenso y el apoyo de la mayoría de los 500 legisladores y del acuerdo del Poder Ejecutivo que, en última instancia, puede utilizar su facultad de vetar el decreto aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante, en esta administración se logró aprobar los seis presupuestos de egresos prácticamente por unanimidad y, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, sin ningún tipo de controversias.

Tales resultados se debieron en buena medida a la capacidad de conciliar las distintas visiones y prioridades de los secretarios Carstens, Cordero y Meade encabezando al equipo de la SHCP. Mención especial merece el último, pues le tocó negociar el presupuesto como coordinador de asesores, subsecretario de Ingresos, subsecretario del ramo y secretario, dando cohesión y continuidad a la política hacendaria a lo largo de la administración.

4. EL GASTO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN 2007-2012

A lo largo de estos seis años la SHCP fortaleció considerablemente el seguimiento al ejercicio del gasto y avanzó de manera significativa en su evaluación, midiendo y calificando los resultados en términos de eficacia, eficiencia y calidad de las políticas públicas, programas e instituciones. Esto ha contribuido a corregir procesos en los que se desperdiciaban recursos, evitar duplicidad de proyectos y reducir de forma notable el aparato burocrático. Asimismo, la inversión se reorientó con una visión estratégica de largo plazo para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo de las familias.

Las modificaciones fiscales realizadas en el sexenio, junto a las medidas de austeridad implementadas para racionalizar el gasto, se tradujeron en la mayor disponibilidad de recursos en la historia reciente de México –aun cuando la crisis mundial afectó el crecimiento económico del país–.

El compromiso de la SHCP fue utilizar de la manera más eficiente esta bolsa. La convicción de la administración de emplear “más dinero para la gente, menos dinero para la administración” llevó a un incremento exponencial de los fondos destinados al combate a la pobreza, el desarrollo humano, la salud, la educación, la inversión productiva, el campo y la seguridad.

Incrementar el gasto en estos rubros, manteniendo una cuidadosa evaluación de los resultados, permitió lograr avances históricos en tiempo récord. Ejemplo de ello es la cobertura universal en salud.

Impulsar un uso transparente de recursos, austero y sujeto a reglas claras de evaluación, implicó un fuerte trabajo de negociación y cabildeo con distintos actores, desde gobernadores y presidentes municipales hasta organizaciones de la sociedad civil y sindicatos, pasando por legisladores y funcionarios públicos encargados de ejecutar el gasto en las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

4.1 Austeridad

En los primeros días de 2007 el presidente Felipe Calderón decretó una serie de medidas de austeridad y disciplina en el uso de recursos para la APF, tendientes a racionalizar su aplicación en servicios personales, administrativos y de apoyo. Para ese año se estableció un objetivo de ahorro de 25 500 millones de pesos, sustentado en una disminución de 10% a los sueldos de altos funcionarios y en medidas de eficiencia para gastos médicos mayores, contratación de bienes y servicios, telefonía, consumo de energía y viáticos, entre otros.

Para el ejercicio fiscal 2009 se emitió un acuerdo con disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo (PMP), instrumento de planeación y ejecución que ayuda a articular el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a través de la confluencia de medidas de austeridad, disciplina presupuestaria y aquellas orientadas al incremento de la calidad del gasto público.

Para atender la solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto, el 12 de marzo de 2010 se dio a conocer el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, plan plurianual que facilitó articular y dar continuidad a las tareas realizadas y que involucró a toda la APF. Es importante destacar que, por su naturaleza, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como las actividades docentes en escuelas y centros de investigación, y las relativas a atención médica en clínicas y hospitales, recibieron un trato de excepción.

Ernesto Cordero y Dionisio Pérez-Jácome, secretario de Hacienda y subsecretario de Egresos, respectivamente, pactaron con los diferentes grupos parlamentarios los términos y plazos del programa; posteriormente se anunció que su meta global debía generar un ahorro acumulado de al menos 40 100 millones de pesos durante los siguientes años, para destinarlos a programas prioritarios del Gobierno Federal. Entre éstos pueden mencionarse los relativos a desarrollo y mantenimiento de proyectos de infraestructura carretera, portuaria, ferroviaria, social, médica, educativa, hidráulica, turística y

deportiva, además de los enfocados a medio ambiente y pequeñas y medianas empresas (pymes).

En buena medida, gracias al atento seguimiento que Alfonso Medina, Nicolás Kubli, María Elena Reyna y Jaime Hernández ejercieron sobre los distintos ramos, la meta originalmente establecida para 2012 había sido superada en el mes de diciembre anterior. Considerando los 27 250 millones de pesos obtenidos en 2010, el ahorro acumulado al cierre de 2011 sumó 42 158 millones de pesos, por lo que el objetivo previsto para el último trienio de la administración se rebasó en 2 058 millones de pesos con un año de anticipación.⁶ 

4.2 Evaluación del desempeño: sistema PBR-SED

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es un mecanismo que permite superar la asignación inercial de recursos gracias a la generación de información objetiva

6 > “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, cuarto trimestre, 2011, pág. 37.

sobre el desempeño de los principales programas de la APF. Esto alinea la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados; promueve procesos sencillos de medición y acopio de datos, y usa lo obtenido para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Desde el PPEF para el ejercicio fiscal 2007, Ernesto Cordero y Guillermo Bernal, entonces subsecretario de Egresos y titular de la UPCP, respectivamente, establecieron medidas concretas para instrumentar el PBR-SED; entre ellas destacan la implantación de una plataforma programática funcional, la emisión de criterios generales de operación, la incorporación de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) aplicable a varios programas presupuestarios (PP) seleccionados y la adopción de la metodología del marco lógico (MML) para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos.

La capacitación de los recursos humanos fue fundamental para implementar y, posteriormente, hacer funcionar este esquema. A lo largo de la administración se han desarrollado cursos, tanto presenciales como a

distancia, que han permitido preparar en estas nuevas herramientas a más de 29500 servidores públicos de los tres órdenes de gobierno. Sobresale en este sentido la iniciativa lanzada por el entonces secretario Ernesto Cordero de crear, con el apoyo del rector José Narro, el diplomado de PBR, coordinado conjuntamente por la SHCP y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

A diferencia del resto de los países de la OCDE, la coordinación tripartita entre la SHCP, la SFP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha permitido a México, entre otras cuestiones, estructurar y poner en marcha los Programas Anuales de Evaluación (PAES), que ayudan a vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades de programación y presupuesto, así como a determinar los tipos que de aquéllas deberán aplicarse en el marco del SED.⁷ Así, entre 2007 y 2011 se realizaron casi 700 evaluaciones.

7 > Cada evaluación establece las fortalezas y debilidades del programa examinado. Dentro de las debilidades, el evaluador describe de manera específica cuáles son los “aspectos susceptibles de mejora (ASM)” o los puntos que el programa debe fortalecer. Se ha creado un mecanismo en el que la SHCP, la SFP y el Coneval dan seguimiento a los propios ASM. Por lo demás, cuando los operadores del programa no atienden los cambios sugeridos, deben exponer las razones.

Desde su implementación, el PBR-SED ha tenido avances significativos: para 2012, prácticamente la mitad del gasto programable contaba con un MIR. Si se consideran los indicadores de desempeño del Ramo 33, Aportaciones Federales a las Entidades Federativas, en 2012 el 70% del gasto programable tendrá MIR.

En 2012 concluyó la segunda y última etapa de perfeccionamiento del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desempeño (SISED), que redundó en la consolidación de mejores herramientas tecnológicas, con lo que se elevó el registro, el seguimiento, la elaboración de reportes y, en general, la funcionalidad de los módulos que atienden a las MIR, a la evaluación de los PP y al PMP conforme a los requerimientos de las áreas usuarias.

En diferentes foros internacionales y en documentos como *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (2010), de Roberto García López y Mauricio García Moreno, el BID ha reconocido los logros de México en materia de evaluación del desempeño. A pesar de haber iniciado el modelo en 2006, nuestro país se encuentra, con Brasil,

Chile y Colombia, entre los de mayor avance en América Latina y el Caribe, independientemente de que aquéllos iniciaron sus procesos hace más de una década.⁸

4.3 Armonización contable

El 7 de mayo de 2008, en el marco de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, impulsada por Agustín Carstens, se aprobaron diversas modificaciones al artículo 73 constitucional, de aplicación nacional y de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para los tres órdenes de gobierno. El 31 de diciembre del mismo año se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que entró en vigor el 1º de enero de 2009 y que, al representar una verdadera transformación del gasto público, puede considerarse el broche de oro del paquete de reformas llevadas a cabo desde 2006.

8 > Roberto García López, y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, BID.

La armonización contable, promovida por Ernesto Cordero desde que fue subsecretario de Egresos, es un sistema integral de información financiera, en tiempo real, que posibilita generar en forma amplia y oportuna la cuenta pública de cada poder y orden de gobierno.

La armonización facilita el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos del Estado, al tiempo que ayuda a medir la eficacia del conjunto y de la administración de la deuda pública. Con ello se promueven la transparencia y la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno.

El Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac)⁹ se creó para emitir la normatividad que regula la actividad gubernamental y, a su vez, alinearla con las mejores prácticas que, relativas a la materia, se aplican en México y el extranjero. Este mecanismo de gobernanza es inédito, y su creación fue una pieza clave para que

9 > En el Conac participan las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, cuatro gobernadores en representación de las entidades federativas y el Distrito Federal, y dos delegados municipales. Para mayores datos, consúltese: http://www.conac.gob.mx/documentos/consejo/consejo_conformacion.pdf

los entes públicos y las instancias de contraloría y fiscalización fueran de la mano en la implementación de las medidas para homologar la contabilidad del Estado.

Entre 2009 y 2011 los tres órdenes de gobierno, a través del Conac y bajo el liderazgo de Moisés Alcalde, titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la SSE, emitieron una normativa que establece los postulados básicos, los momentos contables, los clasificadores de ingreso, gasto y deuda, y las normas relacionadas con el registro y valoración de los bienes patrimoniales necesarios para alcanzar la armonización de la contabilidad.

Al inicio de 2012, ahora bajo la dirección de Alfonso Medina en esa misma unidad, los 31 estados de la República y el Distrito Federal habían cumplido anticipadamente con las disposiciones emitidas por el Conac. Las acciones desarrolladas por el consejo permitirán a los gobiernos federal, estatal y municipal generar información financiera –contable, presupuestaria y programática– homogénea, comparable, de alta calidad y oportuna, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

5. TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: EL OBSERVATORIO DE GASTO

Por iniciativa de Benjamín Hill, encargado del área de evaluación y transparencia de la SSE, en julio de 2011 se publicó el portal www.transparenciapresupuestaria.gob.mx. Este sitio es resultado de un trabajo en colaboración entre la SHCP y diferentes organizaciones civiles y empresariales y su objetivo es rendir cuentas a los mexicanos con un lenguaje simple.

Con disponibilidad de datos oficiales a partir del año 2000, el portal provee información general confiable sobre presupuesto y gasto público, apoyado en materiales audiovisuales que facilitan su uso y su comprensión. En el sitio se pueden encontrar estadísticas financieras de deuda, transferencias a estados y municipios, cifras por programa o ramo, evaluaciones de proyectos desde 2007 –de acuerdo con el SED– y las 595 MIRS que operan hoy en día.

Hasta julio de 2012 la página registraba más de 34 500 visitas, constituyéndose como una herramienta fundamental en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

5.1 Destino del gasto

Con el propósito de elevar el bienestar de las familias y sus comunidades, a lo largo de esta administración el PEF se centró en tres ejes fundamentales: la seguridad pública –para cuidar a las personas y su patrimonio con un enfoque integral–, el crecimiento económico –a fin de fomentar la generación de empleos y las mejoras regionales– y el desarrollo social. Además, el gasto se ejerció con una fuerte vocación federalista, a partir de la convicción de que un frente común multiplicaría los efectos positivos en las distintas zonas del país y en sus habitantes.

De esta manera, el gasto ejercido en desarrollo social, mayoritariamente dirigido al combate a la pobreza, pasó de poco más de 964 000 millones de pesos en 2007 a más de 1 429 millones de pesos previstos en el PEF 2012, lo que muestra el gran interés del Gobierno Federal por incrementar el capital humano de la población mexicana mediante mejor salud, educación y nutrición. 

Con la finalidad de proteger a las familias, a lo largo de toda la administración el Gobierno Federal in-

crementó significativamente el gasto en seguridad. Considerando el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2012 y en términos nominales, los recursos destinados a ese rubro casi se han duplicado con respecto a lo ejercido en 2007. 

El Ejecutivo Federal también buscó aumentar los recursos públicos para inversión en infraestructura, disminuyendo los fondos destinados al gasto corriente. En 2012 se observa que el gasto de inversión muestra ocho puntos porcentuales más de lo que representaba en 2006. 

Como resultado de las medidas de austeridad y disciplina se ha logrado una mejor composición del gasto corriente en dependencias y entidades. De 2006 a 2012 éste se elevó 48% en términos reales, lo que se explica principalmente por un fuerte incremento de los recursos destinados a subsidios –en sí un crecimiento real de 108.5%–.

En 2012 se ha definido una mejor composición del gasto, en la que los subsidios –mediante programas presupuestarios como Seguro Popular, Programa de Empleo Temporal, Oportunidades, entre otros– repre-

sentan más de 6% con respecto a 2006. Por el contrario, los gastos de operación y el destinado a salarios y sueldos se redujeron en el mismo periodo en 1.3 y 7.2 puntos porcentuales, respectivamente.

6. PENDIENTES Y RETOS

El avance alcanzado en esta administración en calidad del gasto público, transparencia y rendición de cuentas no tiene precedente en la historia de México. Sin embargo, aún existen ventanas de oportunidad, como el desarrollo de una metodología que permita identificar a las poblaciones potencial, objetivo y atendida, estableciendo criterios específicos para su estimación; la elaboración de un análisis de las principales causas de demora e incumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios de la APF, y la ejecución de un plan general de evaluación previa que abarque los criterios correspondientes para postular nuevos proyectos al PEF, entre otras.

Para que el sistema PBR-SED rinda todos los frutos posibles, es importante detonar un mayor involucramiento del Congreso de la Unión y de la sociedad civil para que se utilice y aproveche la información del desempeño.

También es conveniente dar forma al “Manual de criterios mínimos requeridos y lineamientos de transparencia presupuestaria para la Federación y las entidades federativas”, como parte de los elementos básicos necesarios para la adopción e implementación de este modelo en el país.

Es fundamental mejorar la coordinación y la cooperación institucional entre los tres órdenes de gobierno y los poderes de la Unión para afinar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia del gasto público. En esta lógica, es indispensable redoblar los esfuerzos a favor de la implementación de la armonización contable. Asimismo, es imprescindible establecer mecanismos que eviten que durante las negociaciones presupuestales en la Cámara de Diputados el cierre se realice contra algunas de las obligaciones del Gobierno Federal, como el pago del combustible de CFE o las pensiones, generando bolsas de recursos artificiales que deben subsanarse más tarde durante el ejercicio fiscal.

FIGURA 1 AVANCE AL 31 de diciembre de 2011

MILLONES DE PESOS

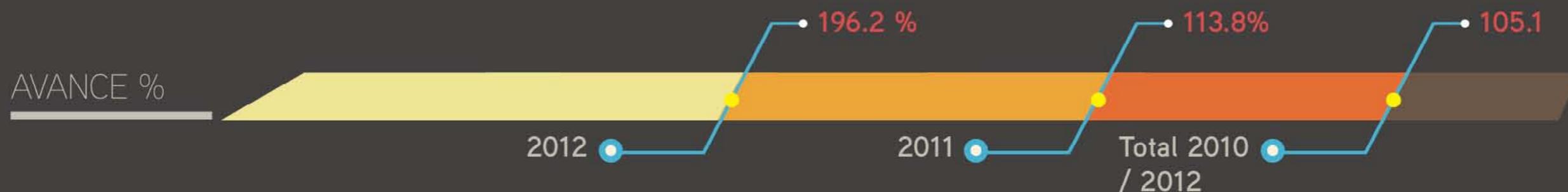
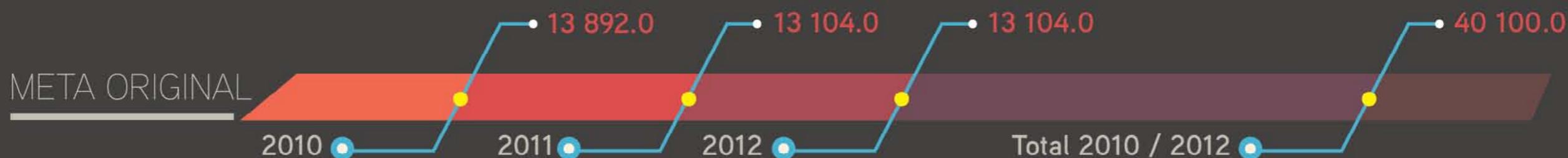
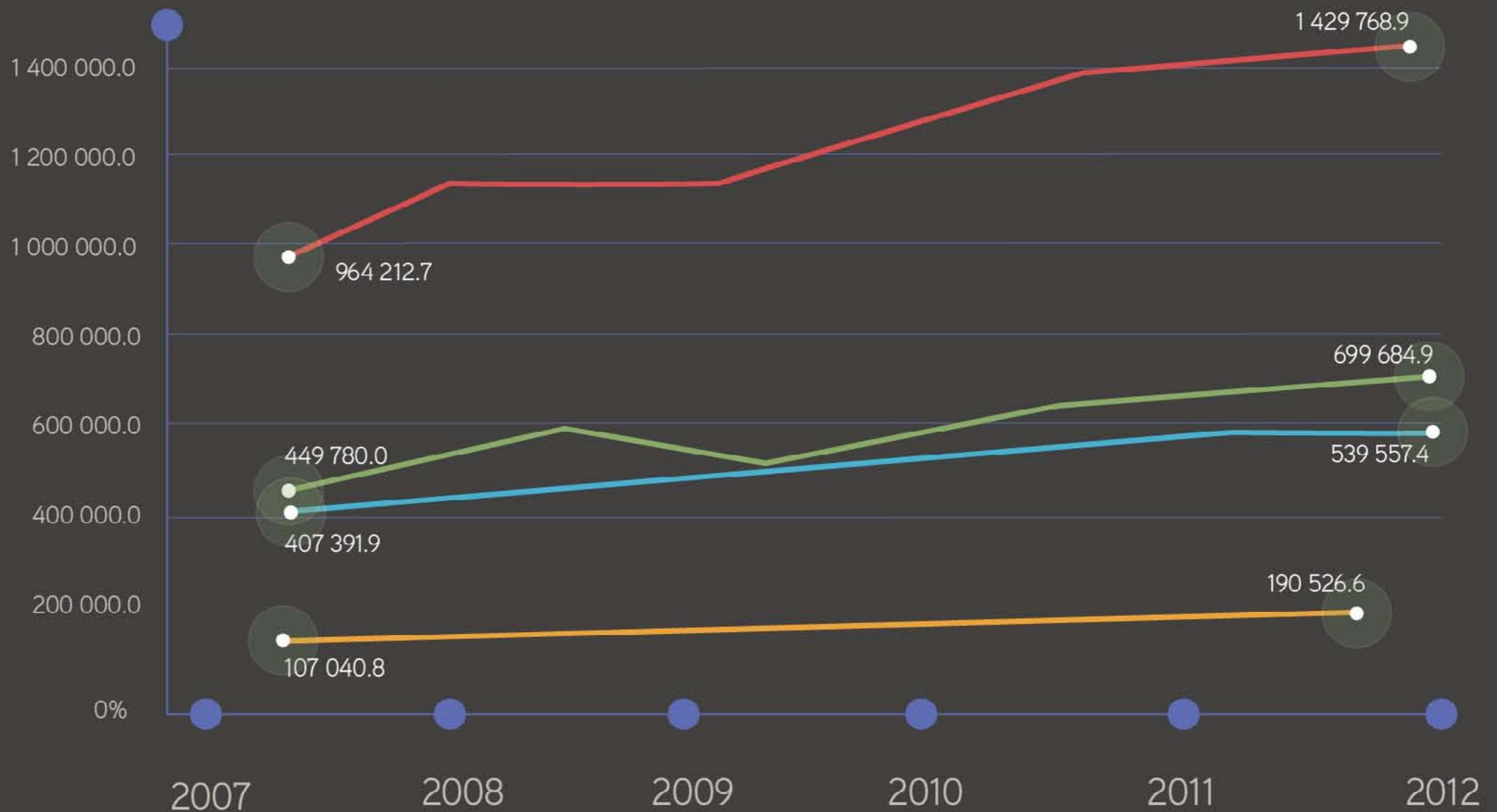
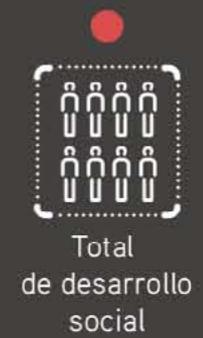


FIGURA 2

GASTO EN DESARROLLO SOCIAL

2007 | 2012



LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2007-2011 REFIERE AL PRESUPUESTO EJERCIDO PUBLICADO EN LA CUENTA PÚBLICA DE LA HACIENDA PÚBLICA PARA CADA UNO DE LOS AÑOS
 LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL AÑO 2012 REFIERE AL PRESUPUESTO APROBADO EN EL DECRETO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2012

FIGURA 3

GASTO EN SEGURIDAD



Orden, seguridad
y justicia



Seguridad
nacional



LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2007-2011 REFIERE AL PRESUPUESTO EJERCIDO PUBLICADO EN LA CUENTA PÚBLICA DE LA HACIENDA PÚBLICA PARA CADA UNO DE LOS AÑOS. LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL AÑO 2012 REFIERE AL PRESUPUESTO APROBADO EN EL DECRETO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2012

FIGURA 4

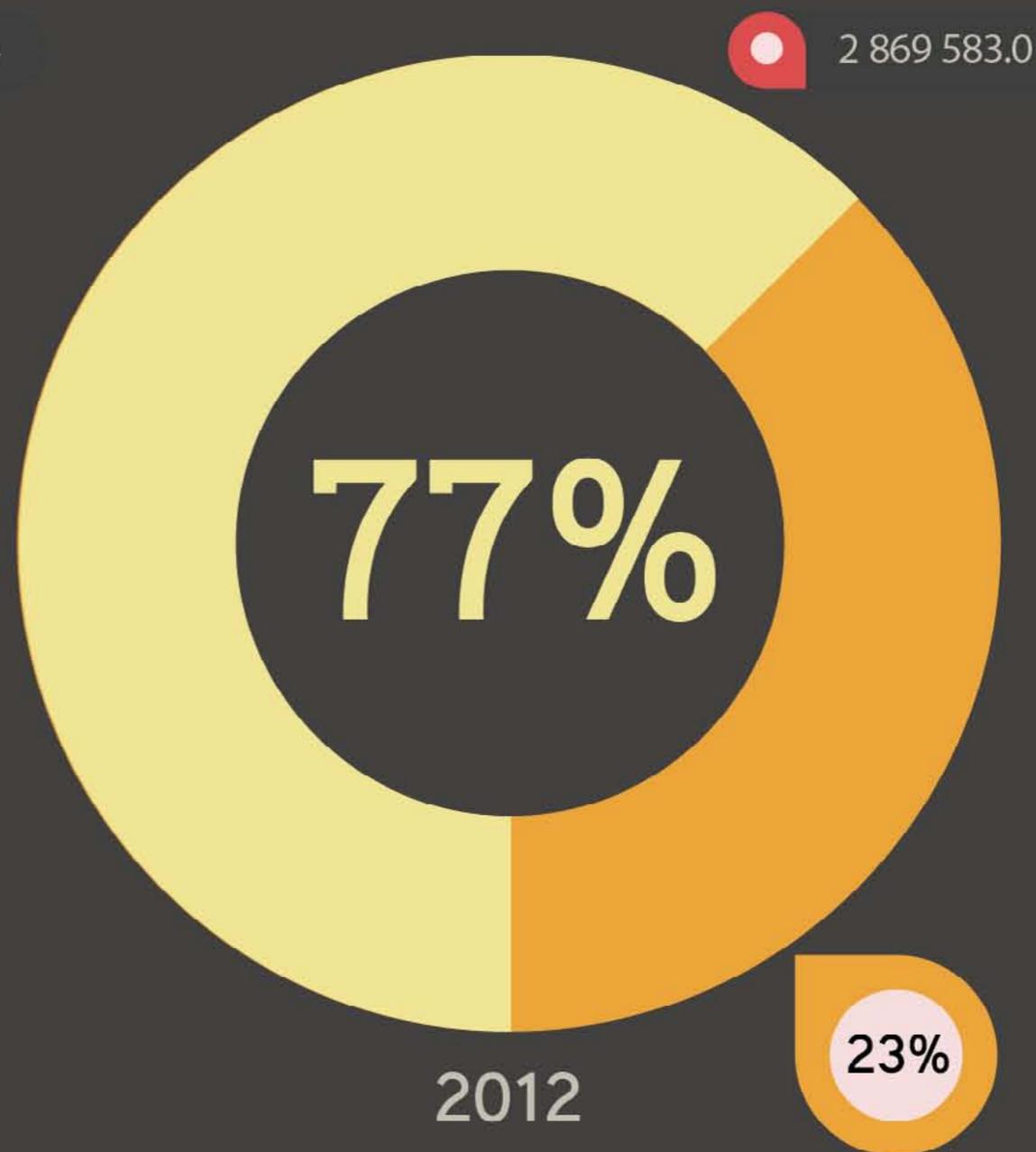
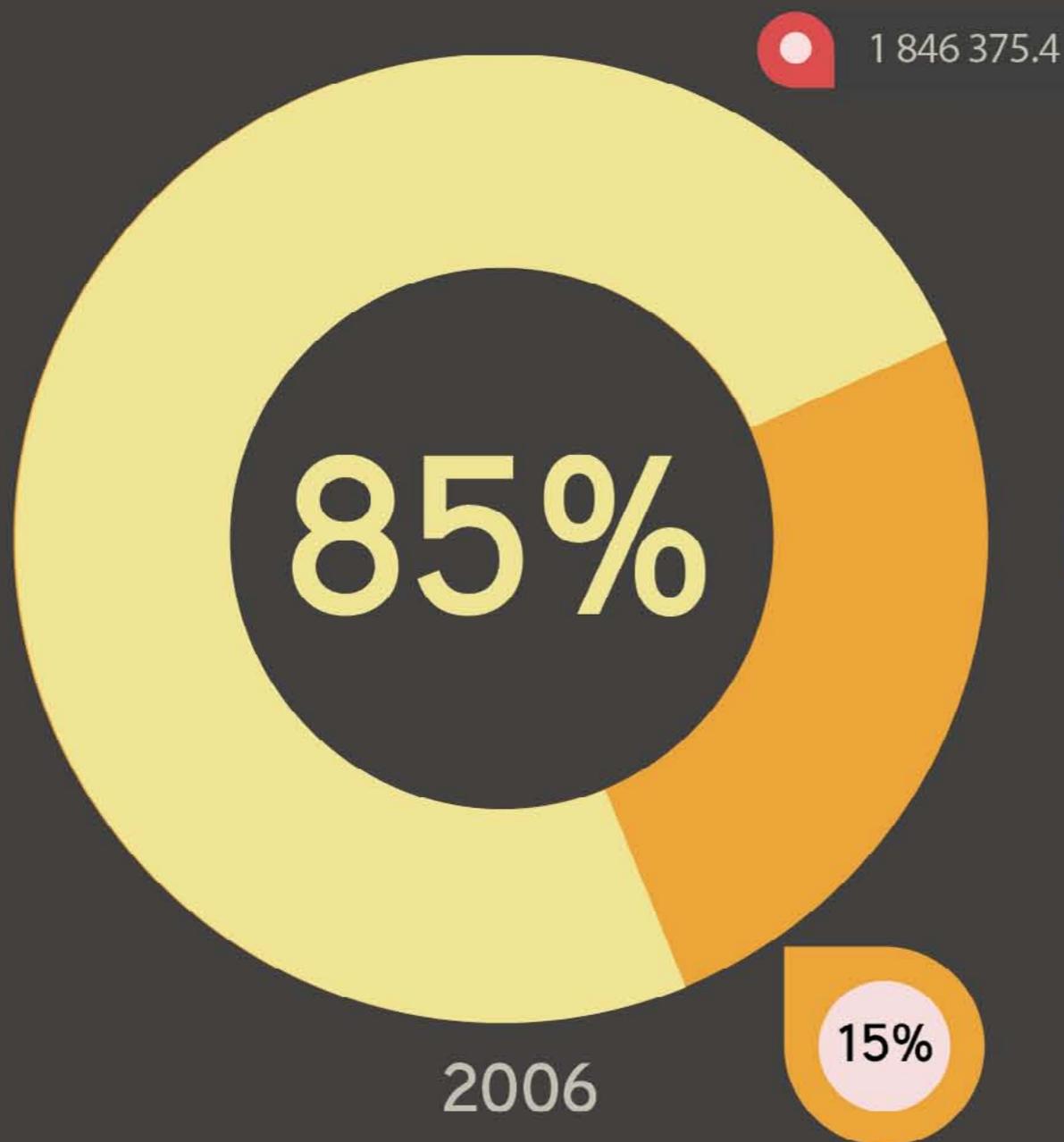
COMPOSICIÓN DEL GASTO NETO
TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO
ESTRUCTURA PORCENTUAL



Gasto de capital



Gasto corriente



FUENTE: SHCP



IN-

FRAES-

TRUCTU-

RA

“LA HISTORIA NOS DEMUESTRA
QUE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
ES CRUCIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS NACIONES.
EL PROGRESO DE MÉXICO Y EL BIENESTAR
DE NUESTRA GENTE, EN CONSECUENCIA,
ESTÁN ESTRECHAMENTE VINCULADOS
A LA INFRAESTRUCTURA [...]”
CREO FIRMEMENTE QUE LA INFRAESTRUCTURA
ES EL PASAPORTE DE ENTRADA
AL MÉXICO DEL FUTURO, AL MÉXICO JUSTO,
COMPETITIVO Y GANADOR QUE QUEREMOS.”

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

1. INTRODUCCIÓN

La infraestructura es un elemento fundamental para facilitar la interacción económica y social, lo cual repercute significativamente en las posibilidades de crecimiento y bienestar de una sociedad. La inversión en este rubro trae importantes beneficios, tanto en el periodo de ejecución, al ser un factor de estímulo de la demanda agregada, como al término de la obra, ya que contribuye a mejorar la productividad de la economía.

En las décadas anteriores, México no pudo mantener un ritmo de inversión en infraestructura acorde con su potencial, debido a los efectos de las crisis económicas recurrentes que comprometieron la viabilidad de proyectos de inversión de largo plazo y redujeron los espacios en el gasto público. La insuficiencia de recursos federales, el escaso financiamiento del sector privado y la falta de una cartera de planes a futuro se conjugaron para impedir el desarrollo de una estrategia nacional sobre el tema.

Durante prácticamente todo el siglo xx los recursos del Estado fueron la única fuente de financiamiento para desarrollar infraestructura, por lo que el ritmo de ejecución de los proyectos estaba determinado por los espacios disponibles en las finanzas públicas. Si bien a lo largo de los años setenta los ingresos petroleros permitieron expandir diversos rubros de gasto, entre ellos el que aquí se aborda, la posterior insostenibilidad económica propició una contracción significativa.

La inclusión de la participación privada en la década de los noventa, con el fin de expandir la inversión en infraestructura, permitió que se construyeran más de 7 359 kilómetros de carreteras. Sin embargo, la fragilidad de los esquemas utilizados para financiarla quedó manifiesta tras la crisis de 1995, lo que dio lugar al rescate de la red de caminos mediante el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

En el periodo 2000-2006 se dieron los primeros pasos para fomentar una mayor participación privada en el rubro. A través del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra) se apoyaron proyectos carreteros, hidráulicos

y de residuos sólidos. A pesar de los esfuerzos realizados, no fue posible superar los rezagos. En 2007 la competitividad del país en la materia ocupaba el lugar 64 entre 125 naciones,¹ y los niveles de inversión en el sector continuaban siendo bajos.

Para revertir esta situación, el presidente Felipe Calderón estableció la inversión en infraestructura como una de sus prioridades de política pública, impulsando una estrategia amplia e integral fundada en *a)* metas y objetivos claros (establecidos en el Programa Nacional de Infraestructura), *b)* amplia cartera de proyectos rigurosamente evaluados en términos de costo beneficio, *c)* diversidad de fuentes de financiamiento y *d)* desarrollo de un sólido marco jurídico e institucional.

Las finanzas públicas sanas han permitido contar con un entorno macroeconómico estable, requisito indispensable para la ejecución de proyectos de inversión que requieren horizontes de largo plazo. Esto ha sido especialmente importante si se considera la volatilidad que en los últimos años ha caracterizado a la economía global.

1 > Conforme al Foro Económico Mundial (Informe 2006-2007).

2. PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA 2007-2012 (PNI)

El presidente Felipe Calderón abordó el reto del desarrollo de infraestructura desde una perspectiva diferente, por medio del establecimiento de un eje rector que integrara y articulara adecuadamente los diferentes objetivos sectoriales de mediano y largo plazo. Fue así como se determinó el lanzamiento, en julio de 2007, del Programa Nacional de Infraestructura (PNI), que asentó metas y acciones a fin de aumentar la cobertura, calidad y competitividad de un sector estratégico para el desarrollo nacional.

Los objetivos principales del programa son: contribuir a nivelar las oportunidades de desarrollo de todos los mexicanos, construir y ampliar la infraestructura necesaria para elevar la competitividad de la economía nacional, y convertir al país en una plataforma logística altamente competitiva que aproveche sus ventajas geográficas y comerciales.

Entre las metas sectoriales establecidas se encuentran: construir o modernizar 17 598 kilómetros de carreteras

y caminos rurales, aumentar el acceso a agua potable a 92%, incrementar la cobertura de alcantarillado a 88%, tender una red de teléfonos móviles de 78 líneas por cada 100 habitantes y lograr una producción superior a los 2.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo.²

En términos administrativos, el impulso a la infraestructura ha requerido el desarrollo y adecuación de las herramientas para evaluar los proyectos de inversión impulsados por el Gobierno Federal. De éstos, la Unidad de Inversiones de la SHCP registró y evaluó más de 14 319 entre 2007 y 2012, lo que ilustra el esfuerzo realizado en aras de la calidad en su planeación y ejecución.

.....

2 > La estrategia impulsada por el gobierno ha permitido incluso rebasar algunas de esas metas antes de concluir la administración. Al cierre de 2011 se construyeron o modernizaron 18 274 kilómetros de carreteras y caminos rurales, la red de telefonía móvil llegó a 86.6 suscripciones por cada 100 habitantes, el acceso a agua potable rondó 91.6%, el alcantarillado alcanzó 90.2% y la producción de petróleo crudo se elevó por encima de los 2.55 millones de barriles diarios. Adicionalmente, los recursos canalizados a los diferentes sectores de infraestructura están en 77% de lo previsto para todo el sexenio (en pesos constantes de 2007 y de conformidad con el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2011). Para más información relacionada, consúltese http://galeria.calderon.presidencia.gob.mx/main.php?g2_itemId=23252 y <http://www.sct.gob.mx/prensa/reportajes/infraestructura/>

3. DIVERSIDAD DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El aumento de la cobertura y la calidad de la infraestructura no pueden definirse en el corto plazo sin incrementar de manera sustancial tanto los recursos públicos como los privados. Por ello el Gobierno Federal impulsó ambas fuentes de financiación, logrando acelerar como nunca antes la inversión en el rubro.

3.1 Inversión presupuestal

En julio de 2007 el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una importante reforma hacendaria que permitiría destinar más recursos públicos a la inversión en infraestructura. Producto de aquélla, tan sólo en el primer año de su aplicación más de 65% de los fondos atraídos se destinaron al rubro. En esta administración se ha alcanzado el nivel más elevado de inversión impulsada por el sector público al menos en los últimos

25 años,³ con un promedio anual de 4.6% del PIB, cifra superior en más de un punto porcentual a la media presentada entre 2001 y 2006.⁴ Respecto de este último lapso y en términos reales, la financiación total promovida en este sexenio será mayor en 48%.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión han privilegiado las asignaciones presupuestarias al apartado de infraestructura. Por ejemplo, en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2012, encabezada por el secretario José Antonio Meade, se logró que la inversión aprobada fuera de 628.6 miles de millones de pesos, con lo que el gasto promedio anual de la presente administración será 91.1% superior, en términos reales, al del ciclo 2001-2006, equivalente a 1.6 puntos porcentuales como porcentaje del PIB.

Con estos recursos se están construyendo y modernizando, como nunca antes, centrales generadoras

3 > La inversión impulsada por el sector público se define como la suma de la inversión física presupuestaria y aquella que se realiza mediante erogaciones fuera de presupuesto (recursos propios de entidades bajo control presupuestario), neta de amortizaciones de Pidiregas.

4 > Gráfica de inversión impulsada.

de energía, puertos, aeropuertos, carreteras, puentes, proyectos hidráulicos y muchas otras obras que llevan bienestar y progreso a miles de familias y a cientos de comunidades de todo el país. Tan sólo para el sector de comunicaciones y transportes se alcanzará una inversión histórica en el programa carretero: 257 089.8 millones de pesos, cifra 112.6% mayor en términos reales que la registrada en el periodo 2001-2006. Estos fondos han permitido dar un notable empuje a la infraestructura de educación, vivienda y seguridad pública.

En 2003 comenzó en nuestro país la implementación del esquema denominado Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), consistente en la celebración de un contrato de largo plazo entre una dependencia o entidad gubernamental y un inversionista privado, de modo que este último se encargue del diseño, construcción, financiamiento y operación de infraestructura para la propia prestación de servicios públicos, a cambio del pago de una contraprestación periódica. A la fecha, el Gobierno Federal ha licitado y adjudicado 11 PPS,⁵ los

5 > La inversión total asciende a 24 039 millones de pesos.

cuales comprenden siete carreteras, tres hospitales⁶ y una universidad. Adicionalmente, con la finalidad de eliminar el déficit de capacidad del sistema penitenciario, en 2010 se adjudicaron Contratos de Prestación de Servicios (CPS) para la construcción, equipamiento y operación de ocho centros carcelarios.

3.2 Fondo Nacional de Infraestructura

En 2006 se inició el Programa de Aprovechamiento de Activos (PAA) de las autopistas adjudicadas al FARAC, que consiste en reconcesionar estas vías para dinamizar la inversión y, al mismo tiempo, sumar recursos para el desarrollo de otros proyectos.

En virtud de las necesidades de infraestructura en el país y de la estrategia delineada en el PNI, el entonces

6 > Para más datos, consúltese <http://www.presidencia.gob.mx/2007/04/el-presidente-calderon-en-la-puesta-en-operacion-del-hospital-regional-de-alta-especialidad-del-bajio/>; <http://www.presidencia.gob.mx/?p=43506> y <http://www.presidencia.gob.mx/2012/03/el-presidente-calderon-en-la-inauguracion-del-hospital-regional-de-alta-especialidad-de-ixtapaluca/>

secretario Agustín Carstens consideró conveniente diseñar una nueva plataforma de apoyo al desarrollo de este sector, a partir de los vehículos con los que contaba el Gobierno Federal, principalmente el FARAC y el Finfra. Así, se propuso la creación del Fondo Nacional de Infraestructura (Fondo) luego de la modificación de los fideicomisos mencionados.

El Fondo recibiría los recursos del FARAC (flujos por la explotación de sus autopistas e ingresos por el PAA), así como los existentes en el Finfra, concentrando las actividades de inversión en infraestructura en un solo vehículo. Esto permitiría mejorar la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos. En febrero de 2008 el Fondo se creó por decreto presidencial, designando a Banobras como su fiduciario. La institución, encabezada por Alonso García Tamés, hizo lo pertinente para el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

La creación del Fondo buscó atender algunos de los retos estructurales en materia de infraestructura, así como puntos asociados a la desaceleración de la actividad financiera mundial. De esta forma desempeñó

un papel fundamental como parte de la estrategia de política económica contracíclica, canalizando recursos adicionales a proyectos y fomentando la participación de los sectores público, privado y social en el fortalecimiento del sector.

Gerardo Rodríguez Regordosa, como titular de Crédito Público, participó activamente en el diseño y la estructuración del Fondo, que asimismo otorga Apoyos Recuperables y No Recuperables que facilitan a los proyectos de inversión cumplir con las características necesarias para obtener financiamiento del sector privado.⁷

El Fondo se ha consolidado como un importante vehículo de ejecución de la agenda de infraestructura gubernamental, buscando impulsar el financiamiento de proyectos a través de esquemas que incentiven el desarrollo de asociaciones público-privadas con par-

7 > Los Apoyos No Recuperables se otorgan a entidades del sector público para la realización de estudios y ejecución de proyectos con baja rentabilidad financiera, aunque con alta rentabilidad social. Por su parte, los Apoyos Recuperables son otorgados a entidades del sector privado para proyectos viables técnica y financieramente y con alto impacto en el desarrollo regional.

participación federal, estatal y municipal. Desde su creación, y hasta junio de 2012, ha autorizado recursos por más de 103 816 millones de pesos, cifra que apuntalará en los próximos años inversiones superiores a los 230 385 millones de pesos. Por lo demás, el Fondo ha trabajado en dos grandes vertientes: *a)* el Esquema de Concesiones Carreteras y *b)* los programas sectoriales (Promagua, Proresol y Protram), que canalizan apoyos a diferentes rubros bajo metodologías preestablecidas. A continuación se detallan estas estrategias.

3.2.1 Esquema de Concesiones Carreteras

La Red Carretera del Fondo, la segunda en su tipo más grande del mundo,⁸ es su principal fuente de recursos para impulsar el crecimiento de infraestructura del país. La entidad apoya la construcción de autopistas de altas especificaciones, fomentando la participación de distintos agentes, entre los que destacan el capital de

8 > Se compone de 36 autopistas de cuota (seis en construcción), un puente nacional y dos internacionales, que en total suman casi 3 868 kilómetros. Aquí no se considera a los concesionarios que operan en varios países.

riesgo y las bancas privada y de desarrollo. Los fondos autorizados⁹ han contribuido a superar la ambiciosa meta planteada que sobre este rubro se formuló al inicio del sexenio. Entre los proyectos encauzados cabe mencionar el Arco Norte de la Ciudad de México, Nuevo Necaxa-Tehuacán y Durango-Mazatlán, que incluye el Puente Baluarte con el claro más largo del continente americano.

3.2.2 Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua)

El Promagua fue diseñado para destinar recursos federales a proyectos de infraestructura hidráulica. La prestación de servicios relacionados con el agua ha sido uno de los temas de mayor interés para la presente administración por su impacto directo sobre el bienestar de la población, por lo que el Fondo perfiló

9 > A junio de 2012 los Apoyos Recuperables y No Recuperables del Fondo autorizados para este sector alcanzaban los 71 509 millones de pesos, lo que permite prever inversiones que en los próximos años serán superiores a los 161 094 millones de pesos.

este esquema como uno de sus programas sectoriales. Con su auspicio se han apoyado diversas obras¹⁰ de abastecimiento, saneamiento y Mejora Integral de la Gestión (MIG) de organismos que operan con agua. Destaca la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Atotonilco, que será la más grande en su tipo en América Latina.

3.2.3 Programa de Residuos Sólidos Municipales (Proresol)

El manejo integral de los residuos sólidos es prioritario para los gobiernos, pues una mala prestación de este servicio puede tener efectos negativos en la imagen urbana, el medio ambiente y la salud de las personas. En este sentido, el Proresol busca apoyar a los estados y municipios para resolver sus problemas en materia de gestión de la basura. En la primera sesión del comité técnico del Fondo, este órgano colegiado aprobó crear el Proresol, que desde entonces ha impulsado proyectos

10 > Se han autorizado más de 7822 millones de pesos, que impulsan inversiones superiores a los 16 050 millones de pesos.

con alto impacto social,¹¹ como la clausura del relleno sanitario denominado IV Etapa del Bordo Poniente, el cual hasta 2011 recibía el 100% de los desechos generados en la ciudad de México.

3.2.4 Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (Protram)

El Fondo se consolidó como una exitosa herramienta para el desarrollo de infraestructura carretera, hidráulica y de residuos sólidos; sin embargo, no contaba con un programa que contribuyera a resolver uno de los desafíos más importantes en las principales ciudades del país: el transporte urbano masivo. En las últimas décadas México ha presentado un acelerado proceso de urbanización, con un alto incremento poblacional, baja densidad y tasas elevadas de motorización,¹² lo que ha ocasionado problemas de congestión vial, ineficiencia

11 > Se han autorizado más de 1400 millones de pesos que impulsarán inversiones del orden de los 3943 millones de pesos.

12 > Según el Censo de Población y Vivienda 2010 en México existen 56 zonas metropolitanas que agrupan 56% de la población total y generan 73% del PIB.

en el consumo de energía y niveles superiores de emisiones contaminantes, reduciendo la calidad de vida de los habitantes, la competitividad de las localidades y el buen desarrollo sustentable de éstas.

Paralelamente, las políticas urbanas se centraron en el desarrollo de una infraestructura vial que resultó insuficiente por el rápido crecimiento del índice de motorización. Por otro lado, proliferó un sistema de transporte público de mala calidad, desorganizado y operado bajo el esquema denominado “hombre-camión”, basado en concesiones individuales otorgadas a un particular que a su vez renta a un tercero unidades de poca capacidad (microbuses y vagonetas) para la prestación del servicio, lo que acarrea la sobreoferta de rutas que compiten por el pasaje y la reducción de la productividad del sistema, incrementando así la contaminación ambiental. Adicionalmente, los gobiernos locales han enfrentado importantes limitaciones financieras e institucionales para planificar, gestionar y regular este rubro.

Para revertir la tendencia descrita y considerando que el transporte urbano es un factor clave para la competitividad, el crecimiento económico y la inclusión social,

Gerardo Rodríguez Regordosa determinó implementar un mecanismo de respaldo a los gobiernos locales a modo de fortalecer la infraestructura necesaria para el caso. En este sentido, en 2007 se solicitó la colaboración del Banco Mundial para impulsar el diseño de un programa federal de apoyo al transporte masivo, estudio que concluyó con argumentos sólidos sobre la conveniencia de su implementación a través del Fondo. La propuesta se centró en desarrollar un programa de dos fases que evolucionara de un carácter táctico a uno estratégico, siempre orientado a financiar a la brevedad varios proyectos y perfilado como instrumento para sostener diversas políticas de interés nacional.

Como resultado del análisis mencionado, en diciembre de 2008 se creó el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (Protram), en sí mismo una política nacional en la materia. Su objetivo es otorgar apoyos para realizar proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social y congruentes con los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable. Asimismo, deben propiciar la inversión privada –en cofinanciamiento con las autoridades locales– y promover el fortalecimiento institucional en

materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público.

Desde su creación, el Protram ha fomentado la realización de estudios que han contribuido a contar con una cartera de 40 proyectos en 28 ciudades, que incluyen trenes suburbanos y ligeros, tranvías y corredores de autobuses rápidos troncales (BRT, por sus siglas en inglés). Desde 2009 el programa ha autorizado más de 7 887 millones de pesos para la ejecución de proyectos, entre los que se encuentran los BRT de Acapulco, Chihuahua, Mexicali, Monterrey, Puebla, Tijuana y el Estado de México, los cuales representan inversiones del orden de los 18 906 millones de pesos.

En los proyectos apoyados por el Protram concurren diversos actores públicos y privados,¹³ bajo diferentes modalidades de financiamiento y compartición de riesgos. El Fondo y los gobiernos locales aportan recursos para la obra pública, mientras que el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura¹⁴ son concesionados al sector privado. Por su parte, el servicio de transporte

queda a cargo de los transportistas en activo de la ciudad, quienes se agrupan en una organización empresarial e invierten en la adquisición del equipo. La banca comercial también se ha sumado a esta iniciativa y algunos de sus créditos han sido garantizados por el propio Fondo.

Adicionalmente, para complementar el financiamiento de los proyectos del Protram, Gerardo Rodríguez impulsó en 2009 la creación del Programa de Transformación del Transporte Urbano (PTTU), a través del cual Banobras otorga a estados, municipios e inversionistas privados créditos de largo plazo a tasas de interés bajas, con recursos del Banco Mundial y del Fondo de Tecnología Limpia (CTF, por sus siglas en inglés).

El Protram se ha convertido en un programa de gran éxito para la reorganización del transporte a nivel nacional, provocando un efecto multiplicador de la inversión, convirtiendo a los transportistas en empresarios y contribuyendo al desarrollo sustentable de las ciudades. A la fecha se hallan en edificación 10 proyectos, que serán concluidos entre 2012 y 2013. Por lo demás, en octubre de 2010 inició operaciones el BRT Ciudad Azteca-Tecámac, en el Estado de México.

13 > Gráfica de componentes del proyecto.

14 > Estaciones, terminales, patios y talleres.

El programa seguirá apoyando a los estados y municipios en la implementación de proyectos, hasta alcanzar, por lo menos, un sistema integrado de transporte en las áreas metropolitanas cuya población sea superior a los 500 000 habitantes.

3.3 Banca de Desarrollo

Como parte esencial de la Banca de Desarrollo, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) ha desempeñado un papel clave para estimular la inversión en infraestructura. Georgina Kessel, su directora general, ha promovido la colocación de créditos tanto en el sector privado como en el estatal y el municipal, lo que se ha reflejado en un aumento en el saldo de la cartera de crédito vigente para el ramo, que pasó de 62 200 millones de pesos en 2006, a 196 266 millones de pesos en mayo de 2012.

Entre los esfuerzos realizados por Banobras destaca el financiamiento de los centros penitenciarios que el Gobierno Federal promueve mediante asociaciones

público-privadas en los estados de Michoacán, Durango, Morelos, Chiapas, Oaxaca y Coahuila, para los cuales se otorgaron créditos por 13 327 millones de pesos.

Por su parte, el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), presidido por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el jefe del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, pasó de una etapa de consolidación institucional a una de crecimiento. Se prevé que su cartera de crédito, ubicada en 2006 en menos de 80 millones de dólares, alcance alrededor de 650 millones de dólares al cierre de 2012, gracias a la estrategia de su director gerente Gerónimo Gutiérrez, la cual comprende una mejora permanente de los procesos operativos e institucionales para ofrecer condiciones competitivas tanto al sector privado como a gobiernos estatales y municipales; la recepción de nuevos proyectos, como los de energía renovable y limpia, calidad del aire, cruces fronterizos, movilidad urbana y pavimentación, y, sobre todo, la promoción del banco como herramienta para el financiamiento de infraestructura en la región fronteriza.

3.4 Mercado de valores

Los recursos de la iniciativa privada han sido un complemento fundamental para acelerar el ritmo de inversión en el país, por lo que se ha seguido una estrategia encaminada a fomentar su participación en la construcción de infraestructura, liberando fondos públicos para atender otras importantes funciones del Estado, como el desarrollo social y la seguridad pública.

Al primer trimestre de 2012, y respecto a los niveles observados al cierre de 2006, las emisiones vigentes en los mercados de deuda asociadas a actividades de infraestructura aumentaron en términos reales en un 49%, mientras el saldo del financiamiento de la banca múltiple al sector lo hizo en un 142%.

Adicionalmente, las adecuaciones al régimen de inversión de las afores han permitido canalizar recursos a través de la figura de fondos de capital privado (CKD). De 2009 a junio de este año se han realizado 18 emisiones de este tipo, en las que las afores participaron con más de 35 000 millones de pesos, de los cuales 16 972 millones corresponden a inversiones en infraestructura.

3.5 Marco jurídico e institucional

Durante la presente administración se han fomentado acciones para concretar un marco jurídico e institucional sólido que proporcione certidumbre a la inversión. Así, la Unidad de Inversiones de la SHCP (UI) emitió en dos ocasiones lineamientos específicos para normar el registro y la evaluación de los proyectos y programas, lo que redundó en el mejoramiento de la planeación, evaluación, gestión y administración de los recursos públicos.

Por iniciativa del primer subsecretario de Egresos de la administración, Ernesto Cordero, se empezó a trabajar en una metodología global del ciclo de inversiones. El ejercicio quedó listo en 2010, tras un proceso de poco menos de dos años, en el que sirvieron de apoyo el Banco Interamericano de Desarrollo y expertos mundiales en materia de inversión pública.

Con la UI, a cargo de Carlos Montaña, y el impulso del entonces subsecretario de Egresos, Dionisio Pérez-Jácome, se consolidaron las prácticas de evaluación y priorización de los programas y los proyectos de

inversión en la administración pública federal, a fin de maximizar su beneficio socioeconómico.

Lo anterior enfatiza la Planeación Estratégica de la Inversión, para asegurar que los recursos públicos se asignen preferentemente a los proyectos que mejor se adapten a las metas y los objetivos del Gobierno Federal (PNI, PND), a la vez que ha agilizado su análisis y su evaluación por parte de la UI.

La reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) fortaleció la programación y el cálculo de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, conforme a un mecanismo de planeación y criterios específicos para que la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación pueda determinar el orden de ejecución de los apoyos para su inclusión en el PEF.

En dicha reforma también se regularon las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, cuyo procedimiento se estableció en las modificaciones al reglamento de la LFPRH del 4 de septiembre de 2009¹⁵ –documento que posteriormente se reformó

15 > Sección X bis, artículos 53-A a 53-E del reglamento de la LFPRH.

para regular los PPS, y que sumó como requisito el registro de éstos en la cartera de Programas y Proyectos de Inversión–.¹⁶

La adecuación de disposiciones legales y reglamentarias, aunada a la adopción de buenas prácticas, ha fortalecido significativamente la capacidad institucional para llevar a cabo proyectos de infraestructura de largo plazo con alta rentabilidad social, lo que incrementa la certidumbre del sector privado nacional e internacional para invertir en ellos.

No obstante, esto no es suficiente. Considerando que un marco institucional sólido es imprescindible para el desarrollo de infraestructura, la SHCP ha iniciado la detección de los elementos legales requeridos para fomentar la coparticipación entre los sectores público y privado. Como parte de este esfuerzo se realizó un seminario sobre el tema con el apoyo del BID. Como resultado del proceso de evaluación mencionado se juzgó necesario regular las Asociaciones Público Privadas (APP) del país mediante una nueva normativa que otorgara mayor seguridad jurídica tanto a los inversionistas como

16 > Artículo 38 del reglamento de la LFPRH.

a los funcionarios, que previera adecuar la posibilidad de distribuir entre las partes los riesgos inherentes a los proyectos y que contemplara ajustar el pago a los agentes privados en función de su desempeño.

Por ello el Ejecutivo Federal elaboró una iniciativa de Ley de Asociaciones Público Privadas, que fue sometida a la consideración del Senado de la República el 5 de noviembre de 2009. En la exposición de motivos de esa propuesta se señaló que, si bien el actual régimen jurídico ya permitía la asociación entre gobierno y particulares, la dispersión y la poca claridad de las normas sobre proyectos de infraestructura de cierta complejidad propiciaban inseguridad legal, rigidez y mayores costos. Entonces se pusieron sobre la mesa figuras jurídicas de contratación a través de las cuales el Estado puede realizar adjudicaciones integrales, que van desde la planeación hasta la operación.

Después de intensas negociaciones encabezadas por el secretario Ernesto Cordero, las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, dictaminaron favorablemente la iniciativa el 12 de octubre de 2010,

añadiendo elementos que le dieron mayor fortaleza y claridad. Posteriormente tocaría a la Cámara de Diputados analizar y discutir el documento resultante.

Al respecto, los legisladores creyeron conveniente realizar foros de consulta con la participación de ponentes, catedráticos y miembros distinguidos del sector, quienes en su momento expresaron sus opiniones sobre las bondades de regular adecuadamente las asociaciones público-privadas y asumir los elementos necesarios para su adecuada evaluación, autorización, supervisión y transparencia. Finalmente, el 13 de diciembre de 2011 la minuta fue aprobada con modificaciones en la cámara baja, en medio de un proceso legislativo que concluyó un día después, cuando el pleno del Senado de la República la aprobó sin cambios. Así, en enero de 2012 el presidente de la República promulgó la Ley de Asociaciones Público Privadas, 17 de gran relevancia para el desarrollo económico del país.

Esta ley concentra en un solo ordenamiento las disposiciones que en materia de desarrollo de in-

17 > http://shcp.gob.mx/Fotogaleria%20Eventos/jamk_asociaciones_publico_privadas_002.jpg

fraestructura se encontraban dispersas bajo distintas jerarquías normativas. Además otorga certeza jurídica, ya que los procedimientos de contratación entre los sectores público y privado se elevan a nivel legal de manera autocontenida, dejando inalteradas las áreas constitucionalmente reservadas para el primero. Asimismo, considera métodos de solución alternativa de controversias, agiliza las licitaciones, flexibiliza la adquisición de la tierra, ayuda a definir un adecuado régimen de distribución de riesgos, fomenta la eficiencia en el uso de recursos y promueve iniciativas del sector privado para ampliar el inventario de proyectos de infraestructura.

4. PENDIENTES Y RETOS

El desarrollo de infraestructura en México en los últimos cinco años ha experimentado una transformación profunda y ha sentado las bases para mantener una expan-

sión vigorosa. Los logros alcanzados en la materia son muy significativos y de gran relevancia para promover el crecimiento económico y elevar la competitividad de la economía nacional.

El país cuenta con los elementos necesarios para que la infraestructura mantenga un desarrollo acelerado. En particular, además de una cartera amplia en el rubro, se cuenta con condiciones de financiamiento excepcionalmente favorables, en términos de plazo, tasa de interés y moneda. Hoy en día no hay proyecto que no pueda realizarse por falta de financiamiento, siempre y cuando esté bien estructurado y sea viable desde el punto de vista económico y social.

Por ello es necesario redoblar esfuerzos para seguir modernizando la infraestructura portuaria, aeroportuaria y ferroviaria; incrementar aún más la capacidad efectiva de generación eléctrica, y elevar la tasa de restitución de reservas de hidrocarburos, lo cual tendrá un papel fundamental en el desarrollo de la economía. Adicionalmente, hay que avanzar en la tarea de robustecer la capacidad de gestión de las áreas responsables de la identificación, preparación y estructuración de proyectos.

También es fundamental consolidar el Fondo Nacional de Infraestructura como catalizador de la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura. Asimismo es necesario asegurar la continuidad de los proyectos apoyados en estados y municipios, y enriquecer la cartera de planes en etapa de estructuración que puedan ser ejecutados en los próximos años, para lo cual es imprescindible una mayor difusión de los programas sectoriales a lo largo del país. Así como se debe trabajar en el desarrollo de esquemas simplificados para los proyectos de menor costo, al tiempo que se adecuan los procesos operativos del propio fondo, queda labor por hacer para que la Ley de Asociaciones Público Privadas detone una relación activa entre ambos sectores e incentive la transferencia de tecnología de punta, capacidad empresarial y recursos, a fin de dotar a la economía de una mayor y mejor plataforma de infraestructura.



BANCA DE DESARROLLO

“LA VERDADERA ÉPOCA DE ORO
[DE LA BANCA DE DESARROLLO]
ESTÁ EN EL FUTURO,
Y SE CONSTRUYE TODOS LOS DÍAS.”

GERARDO RODRÍGUEZ REGORDOSA

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones que conforman la Banca de Desarrollo (BD) tienen la finalidad de facilitar el acceso al crédito a las personas físicas y morales, así como brindar asistencia técnica y capacitación. Para ello buscan canalizar recursos de manera eficiente, prudente y transparente, complementando la actuación de las entidades comerciales y de conformidad con las políticas públicas pertinentes para atender a un mayor número de personas, grupos o empresas.

La BD mexicana está conformada por las siguientes instituciones y fondos:

SECTOR

INSTITUCIONES Y FONDOS QUE CONFORMAN LA BD MEXICANA

FUNDACIÓN

Infraestructura	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras)	1933
	Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)	1994
Empresarial	Nacional Financiera, S.N.C. (Nafin)	1934
	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext)	1937
Rural	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Sistema FIRA)	1954
	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir)	1993
	Financiera Rural	2003
Vivienda	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	1963
	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)	2002
Servicios financieros	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjército)	1947
	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi)	2002

Por su diseño, las instituciones de la BD están enfocadas principalmente en atender a los segmentos de la población que no cuentan con acceso al crédito, asumiendo riesgos que los intermediarios financieros privados no estarían dispuestos a tomar.

Esto se refleja directamente en el mandato de las distintas instituciones, dedicadas a dar créditos de muy largo plazo para proyectos de infraestructura (Banobras); financiar pymes y planes estratégicos sustentables, además de respaldar e impulsar mipymes exportadoras y promover el comercio exterior (Nafin y Bancomext); disponer esquemas crediticios para el campo (Financiera Rural y FIRA); ofrecer soluciones de vivienda para la población más vulnerable (SHF) y fomentar la inclusión financiera (Bansefi y Banjército).

Esta característica convirtió a la BD en un instrumento inmejorable de la política económica instruida por el presidente Felipe Calderón y establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Gracias a la estrategia puesta en marcha por Agustín Carstens, Ernesto Cordero y José Antonio Meade, para utilizar los recursos disponibles a fin de complemen-

tar y potenciar mediante prácticas sanas el trabajo de la banca comercial, se logró consolidar a la bd como una herramienta fundamental de política económica, útil en la promoción del desarrollo del país, la solución de los problemas relativos al acceso a los servicios financieros y el impulso de sectores estratégicos para el crecimiento y el empleo.

En estos seis años el monto del crédito otorgado por la BD y la cartera de clientes se incrementaron de manera considerable, ello en un marco de sustentabilidad y responsabilidad financiera. Un ejemplo emblemático de sus programas exitosos son los esquemas de garantías, donde existe una estrecha cooperación con la banca comercial.¹

Hoy las tasas de interés y el riesgo país se ubican en mínimos históricos: hay crédito a 30 años en tasa fija en pesos, algo impensable hace una década. Del mismo modo, el ahorro financiero ha aumentado como proporción del PIB. Comparado con la década anterior,

1 > Una garantía es un “seguro” que permite a los intermediarios financieros privados prestar a clientes que, de otro modo, no tendrían acceso al crédito, pues respalda una parte de los préstamos en caso de no pago.

el saldo se ha elevado más de 87%, ubicándose en 5.3 billones de pesos. Por su parte, los esfuerzos de la BD por incrementar el financiamiento en los sectores productivos a los que atiende se han traducido en un ensanchamiento de su cartera como porcentaje del PIB, pasando de representar 3.1% en 2006 a 4.9% en 2011.

1.1 Breve historia de la Banca de Desarrollo

En los últimos 50 años la BD siguió una trayectoria volátil. Durante las décadas de los sesenta y setenta observó una expansión constante, con un crecimiento promedio anual de 10%. Sin embargo, a partir de los ochenta su cartera sufrió altibajos abruptos.

De 1982 a 1984 el saldo se redujo 25%; durante los dos años siguientes volvió a expandirse y en 1986 alcanzó su máximo histórico: 25% del PIB. No obstante, entre el mismo 1986 y 1990 su cartera se desplomó nuevamente, esta vez 47%. En el trienio subsecuente el crédito creció una vez más, aunque de modo insostenible: de finales de 1994 a 2000 el saldo se redujo 47%, caída que

significó que en la crisis económica de 1995 el Gobierno Federal tuviera que intervenir y sanear con recursos públicos la BD, lo que trajo un alto costo para el país.² Detrás de estas fluctuaciones se encuentra, sobre todo, la falta de controles y de prácticas prudenciales en el otorgamiento de créditos.

Desde 1970 y hasta finales de la década de los ochenta el principal cliente de la BC fue el gobierno, con 80% del total de la cartera. Prácticamente todo el financiamiento de esta banca se destinó, primero, al desarrollo de las múltiples empresas paraestatales; después, a la privatización de esas mismas entidades. Una baja proporción de sus recursos –tan sólo el 20% restante– se canalizaba a núcleos privados o grupos de la población.

El periodo de incremento acelerado en la cartera se explica también por otros dos factores. Primero, por un efecto cambiario: las fuertes devaluaciones elevaban el saldo denominado en moneda extranjera sin que hubiera colocación de recursos frescos; segundo, el

2 > Entre 1988 y 2006 –cuando quedó finalmente saneada– el costo acumulado de la Banca de Desarrollo ascendió a 336 000 millones de pesos –en moneda de 2010–.

gobierno cumplía con el pago de la deuda o inyectaba fondos estatales independientemente de la rentabilidad de proyectos y empresas públicas acreditadas.

A principios de los noventa la BD perdió a quien, como ya se dijo, era su principal cliente. El aparato estatal se redujo considerablemente al ser vendidas sus empresas. Esto supuso un fuerte desembolso durante el proceso de privatizaciones y una disminución de las necesidades gubernamentales de financiamiento. Por otro lado, el gobierno comenzó a capitalizarse mediante la emisión de bonos de deuda en los mercados de capital, reduciendo la demanda por crédito de la BD.

La respuesta de la BD fue dirigir cada vez más atención al sector privado, que se convirtió en un jugador importante del auge de crédito ocurrido entre 1991 y 1994. Durante ese periodo la cartera comercial se expandió 111%. Sin embargo, esa expansión no era sostenible y, como ya se señaló, con la crisis económica de 1995 la BD se volvió un problema en lugar de una herramienta útil.

1.2 La transformación de la Banca de Desarrollo (2000-2006)

Tras los costosos altibajos de los ochenta y los noventa, entre 2000 y 2006 se reformó la BD para que pudiera crecer sobre bases sustentables. Entre 2001 y 2003 se reestructuró el Sistema Financiero de Fomento, bajo el liderazgo de Agustín Carstens Carstens, entonces subsecretario de Hacienda. Ello implicó, entre otras cosas, la liquidación de la Financiera Nacional Azucarera (Fina) y del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), así como la creación de Financiera Rural.

José Antonio Meade, el último director general de Banrural y el primero de Financiera Rural, fue una pieza fundamental en ese proceso de reestructuración. Asimismo, en dicho periodo se constituyó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) –antes Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal)–.

Asimismo, se impulsó la modernización del marco regulatorio y operativo de la BD para establecer la obligación de preservar su capital, se reestructuraron los consejos

de administración para incluir consejeros independientes, se crearon órganos auxiliares para realizar funciones de auditoría, análisis de riesgos y crédito, y se homologó la regulación de la BD con la de la banca comercial.

2. LA BD COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL (2006-2012)

Al inicio de esta administración México tenía una BD sana que presentaba un excedente de capital, lo que la convertía en un instrumento para impulsar el desarrollo. La estrategia seguida fue reencauzar los recursos públicos que se utilizaban como subsidios implícitos hacia el fortalecimiento de un esquema transparente de garantías, complementando eficazmente el esfuerzo que realiza el sector financiero privado y logrando una potenciación de dichos recursos.³

De esta forma fue posible incrementar el saldo del crédito directo impulsado durante el sexenio, para rebasar, en mayo de 2012, los 760 000 millones de pesos, una suma en términos reales de 85% con respecto a 2006. Si se incluyen el Infonavit y el Fovissste, el saldo de cartera del sector público asciende a casi 1.7 billones de pesos a mayo de 2012, lo que representa un aumento de 66% comparado con 2006.

Gracias a que el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Alejandro Werner, implementó modelos de riesgo y esquemas de garantías –que serían perfeccionados por Gerardo Rodríguez Regordosa–, el incremento que en los últimos años ha experimentado la colocación de créditos no supone un problema, a diferencia de lo ocurrido en el pasado. Hoy, el índice de capitalización de la BD se ubica en 15.4%, similar al de la banca comercial. La cartera vencida, a pesar del legado reciente de la crisis de 2008-2009, se ha mantenido estable: a enero de 2012 el índice de morosidad era de 4.9%.

.....

3 > En estos seis años el monto del crédito impulsado creció 145% en términos reales, y representa la mitad de la cartera total de la BD. La otra mitad se asigna vía operaciones de primer piso. 

Las garantías, tanto de crédito como bursátiles, fomentaron el financiamiento al eliminar barreras de acceso y ampliar la oferta de canales y productos, a la vez que impulsaron el desarrollo de cadenas productivas, orientaron la base crediticia a sectores y regiones estratégicos, incentivaron la capitalización de largo plazo y la adquisición de activos, y, mediante la reducción de riesgos y el fomento a la competencia, disminuyeron las tasas de interés, en apoyo a las mipymes del país.

Adicionalmente, para multiplicar su potencial, la BD interactúa con fondos de capital privado, a través del Fondo Nacional de Infraestructura y la Corporación Mexicana de Inversión de Capital (Fondo de Fondos), un vehículo constituido por el Gobierno Federal con la participación de Nafin, Bancomext, Banobras y Focir.

Gran parte del crédito para pymes que induce Nafin está en cuentas de orden, pues se logra con el otorgamiento de garantías de hasta 100% del financiamiento de los intermediarios financieros. En este esquema, Nafin se apoya en recursos de contragarantía provenientes en su mayoría del Fondo Pyme –que administra la Secretaría de Economía (SE)–. El impulso al capital

emprendedor se da a través del Fondo de Fondos con aportaciones de distintos bancos de fomento.

Por su parte, FIRA y Financiera Rural empaquetan créditos con subsidios fondeados principalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); de esta manera se logra hacer más eficiente la entrega y la supervisión de apoyos y al mismo tiempo se potencia el acceso al crédito.

La complementariedad entre la BD, los intermediarios financieros privados y otros fondos ha permitido ampliar el crédito a sectores, grupos y regiones que por su alto riesgo habían sido tradicionalmente excluidos del crédito, fomentando con ello la inversión productiva.

Durante esta administración se ha apoyado a 85% más mipymes, 58% más productores rurales de bajos ingresos y 89% más municipios de alto y muy alto grado de marginación, al tiempo que se otorgó 27% más de créditos para vivienda dirigidos a personas con ingresos de hasta seis salarios mínimos vigentes.

Esta estrategia de garantías, propuesta por Alejandro Werner y Rafael Gamboa González, requirió una importante labor de negociación y sensibilización con las

instancias que hasta ese momento habían canalizado los subsidios.

Por ejemplo, el proceso para determinar la operación conjunta de la SE y Nafin para el Fondo Pyme fue complejo, en particular cuando se establecieron los recursos que serían operados a través de la BD en el contexto de la negociación del presupuesto entre la SHCP, representada por Alejandro Werner, Rafael Gamboa González –titular de la Unidad de BD– y Carlos Treviño –director general de la Dirección General de Programación y Presupuesto B (DGPYP B)–, y la SE, en voz del subsecretario Miguel Marón. Finalmente se alcanzó un acuerdo que demostró su utilidad sobre todo durante la crisis de 2008-2009.

En cuanto a los programas del campo, la BD ha participado como instancia ejecutora de la Sagarpa en la operación de diversos planes de apoyo. En 2008, cuando arrancó el Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuarios, Forestal, Pesquero y Rural, icono de la coordinación entre el FIRA, la propia Sagarpa y la SHCP, fue necesario establecer una estrategia de comunicación con los legisladores para alcanzar un

consenso sobre el esquema recién creado. Como consecuencia, en su arranque únicamente un proyecto migró a la nueva modalidad. No obstante, al ver los buenos resultados, otros de ellos se incorporaron.

Así, entre 2008 y 2011 el Fonaga detonó créditos por 74 597 millones de pesos, beneficiando a más de tres millones de acreditados finales, prácticamente todos con ingresos bajos y medios. Hoy, dado el éxito obtenido, los modelos de garantías en el sector rural utilizan recursos de diferentes entidades, como es el caso del Fondo de Garantías establecido por la Financiera Rural –con capital propio–, de Sagarpa y la SE, que permite otorgar beneficios a tasas competitivas –incluso de un solo dígito–.

Con respecto a vivienda, el objetivo por parte de la SHF y otras dependencias del sector, como los institutos públicos (Infonavit y Fovissste) y la Conavi, fue apoyar a segmentos de bajos recursos. El esfuerzo para implementar este programa radicó en demostrar a los desarrolladores que habría suficiente demanda de créditos pequeños. A pesar de un inicio lento, la iniciativa actualmente cuenta con una enorme aceptación en todo

el país, tanto por los constructores como por la población objetivo, fortaleciéndose de manera importante con recursos públicos a través de esquemas como el de “Ésta es tu casa” de Conavi.

2.1 El impulso económico a sectores estratégicos de la economía

Durante estos seis años los apoyos de la BD, dirigida por Rafael Gamboa González y por Luis Madrazo Lajous, se han enfocado principalmente en cuatro sectores estratégicos: empresarial, vivienda, infraestructura y campo.

2.1.1 Empresarial

La transformación estructural llevada a cabo por Nafin y Bancomext en el sexenio pasado permitió su saneamiento, pero implicó una contención drástica de recursos hacia el núcleo empresarial. Ello cambió en esta administración, gracias a los directores genera-

les Mario Laborín Gómez, Héctor Rangel Domene y Anthony McCarthy Sandland, director general adjunto de Banca de Empresas de Bancomext. A diciembre de 2011 el saldo de crédito directo e inducido con garantías a dicho sector ascendió a 256 000 millones de pesos –175 000 millones de pesos más que en diciembre de 2006, un incremento real de 154%–.

En particular, gracias al esquema de garantías impulsado por Héctor Rangel, Luz Stella Lozano Chona, Rebeca Pizano Navarro –directoras de Fomento en diferentes tiempos– y Mario de la Vega Escamilla –director de Desarrollo de Productos–, fue posible beneficiar a sectores que recibían apoyo mínimo. Entre 2006 y 2012 el saldo de cartera de la banca múltiple a mipymes se incrementó 84% real, y de éste casi 60% está respaldado por Nafin. Tan sólo durante 2011 se apoyó a más de 185 000 empresas –prácticamente todas ellas mipymes– y se otorgaron microcréditos a casi 1 millón 800 000 beneficiados.

2.1.2 Vivienda

El mercado hipotecario en México es uno de los más grandes en América Latina, medido tanto por el número de viviendas como por el monto de los créditos que se otorgan en el sistema financiero. Tras la tarea realizada por Javier Gavito Mohar, director general de SHF, al cierre de 2011 el saldo del financiamiento interno en este rubro ascendió a 1.4 billones de pesos, lo que equivale a 9.1% del PIB.

Entre el Infonavit y el Fovissste se han otorgado más de 576 000 créditos directos a la vivienda.⁴ Por su parte, la SHF ha impulsado el desarrollo de mercados crediticios primarios y secundarios mediante el otorgamiento de garantías, impulsadas por Daniella Gurrea Martínez, directora general adjunta de Crédito, Garantías y Seguros. En total, de 2007 a 2011 la SHF otorgó financiamiento por más de 32 000 millones de pesos, que significaron más de 300 000 acciones

.....
 4 > En 2011 el Infonavit formalizó 501 000 créditos de una meta de 480 000 que se había planteado. El Fovissste, por su parte, cerró el año con una colocación cercana a los 75 000 créditos, lo que representa un cumplimiento de 84% –esperaba colocar 90 000 créditos–.

de vivienda (adquisición, remodelación y autoproducción asistida).

Para atender el rezago en el sector, que tiene características distintas a las de hace unos años y se concentra principalmente en la población no afiliada, a finales de 2011 la BD creó un esquema de financiamiento observando a núcleos no incorporados a los institutos públicos de vivienda –alrededor de 1.2 millones de familias–. Así, en 2012, mediante el programa Crediferente, la SHF impulsó el apoyo a dicho segmento con el desarrollo de 20 000 hogares.

También se han realizado importantes acciones para impulsar una perspectiva de sustentabilidad. Una de las prioridades del Gobierno Federal es mejorar las condiciones de vida de los mexicanos a partir de un patrimonio que les brinde oportunidades de progreso. En este contexto, Paloma Silva de Anzorena, directora general adjunta de Fomento y Desarrollo de Mercado de Vivienda, ha sido clave en el impulso de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). Se trata de proyectos que buscan mejorar la calidad y la plusvalía de los hogares. Los DUIS, además de incluir equipamien-

tos ecológicos, contemplan la provisión de servicios básicos, escuelas, fuentes de trabajo, parques y tiendas de abarrotes, reduciendo la necesidad de trasladarse y generando un mejor ambiente social.

Al día de hoy existen ocho DUIS certificados en el país: más de 312 000 viviendas, 1 millón 250 000 personas beneficiadas y una inversión estimada de 61 000 millones de pesos.

2.1.3 Infraestructura

Bajo la dirección de Alonso García Tamés y de Georgina Kessel Martínez, con Gerardo Rodríguez Regordosa, primero como titular de la Unidad de Crédito Público y después como subsecretario del ramo, Banobras se ha consolidado como un jugador clave en los esfuerzos realizados por estados, municipios y sector privado para el desarrollo de caminos, puentes y puertos, entre otros. Por lo demás, el banco ha establecido una estrategia para el financiamiento de proyectos sustentables, como el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.

Banobras invirtió más de 210 000 millones de pesos en créditos, de los cuales prácticamente la mitad se dirigieron a estados y municipios.

Este sexenio tuvo a Federico Patiño Márquez, director de Banca de Inversión de Banobras, como uno de sus principales impulsores de proyectos, entre los que destacan:

» **Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Atonilco.** Una de las obras en su tipo más grandes del mundo. Beneficia a la población que se encuentra en la zona metropolitana del Valle de México (alrededor de 20 millones de habitantes). Su capacidad permitirá sanear 60% de las aguas residuales generadas para dicha región.

» **Energía.** En 2007 la capacidad de generación eléctrica de la CFE se incrementó en 1 996.9 megawatts, tras la entrada en operación comercial de las centrales termoeléctricas Tamazunchale y Baja California Sur U-2, la hidroeléctrica El Cajón y la eoloeléctrica La Venta II.

» **Circuito Exterior Mexiquense (CEM).** Es una autopista con más de 155 kilómetros de longitud que conecta los municipios de la zona oriente y poniente del Estado de México. Entre sus beneficios destaca la comunicación de los estados de Querétaro, Hidalgo y Puebla sin necesidad de ingresar en la ciudad de México, lo que resulta en una disminución de los tiempos de traslado.

» **BRT de Monterrey Lincoln-Ruiz Cortines.** Este corredor de 24.8 kilómetros cruzará de oriente a poniente la zona metropolitana de Monterrey y contribuirá al ordenamiento del transporte público de la ciudad, ofreciendo a los usuarios tiempos de viaje reducidos, mayor seguridad y confort. Adicionalmente disminuirá los accidentes viales y la emisión de gases contaminantes.

» **Paquete Michoacán.** Este paquete carretero incluye la concesión de la autopista en operación Pátzcuaro-Lázaro Cárdenas, de la que 57.3 de sus 273 kilómetros –en el tramo Pátzcuaro-Uruapan– se

ampliarán a cuatro carriles, a la par que se construirán 89 kilómetros de nuevas obras: los libramientos de Uruapan y Morelia. El proyecto fortalecerá la operación de los ejes carreteros que unen la costa del Pacífico con la del Atlántico, impulsando el movimiento de mercancías de exportación y mejorando la comunicación de Michoacán.

» **Segundo piso (Luis Cabrera).** Es una vialidad elevada con una longitud de dos kilómetros, que ayudará a agilizar el tránsito vehicular al sur de la ciudad de México. Iniciará en la supervía en dirección sur-poniente y terminará en el entronque con Periférico Sur. El proyecto contará con un ancho de calzada de 15 metros que alojará dos carriles de circulación por sentido.

Adicionalmente, en materia de capital de riesgo y sea mediante apoyos directos o bien a través de diversos productos que le permiten absorber contingencias, el Fonadin complementa proyectos de infraestructura de la mano de Banobras, institución que participa en seis fondos con un valor de 24 000 millones de pesos.

En cumplimiento del mandato de apoyar con créditos a los grupos o sectores más vulnerables y de mayor riesgo, Banobras amplió progresivamente su cobertura a municipios de todo el país. Para ello puso en marcha el Programa de Financiamiento Municipal Banobras-FAIS, que ha atendido a más de 750 localidades –casi ocho de cada 10– de media, alta o muy alta marginación.

Por otra parte, cabe destacar la importancia del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), herramienta que los gobiernos de México y Estados Unidos crearon en el marco de su Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con el objetivo de enfrentar retos importantes, entre ellos la protección y el mejoramiento del medio ambiente y el desarrollo de infraestructura en la región fronteriza.

2.1.4 Campo

La Banca de Desarrollo Rural, que apoya proyectos para el progreso del campo, está integrada por el Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (Fira), Financiera Rural y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), y ha sido un motor

importante de financiamiento para los productores y las empresas del sector primario, gracias a la labor realizada por Rodrigo Sánchez Mújica, Enrique de la Madrid Cordero, Gustavo Merino Juárez y Francisco Javier Delgado Mendoza.

En el periodo que comprende de 2007 a febrero de 2012, los recursos otorgados ascendieron a 621000 millones de pesos,⁵ 57% real más que el monto colocado en el lapso 2001-2006 y 115% real por encima de lo empleado en el sexenio 1994-2000 –del monto total del financiamiento, una porción importante es fondeada directa o indirectamente por la BD–. Por otro lado, se están respaldando proyectos de alto impacto que no habían recibido apoyos de la banca comercial debido a que sus periodos de maduración son largos y por lo tanto riesgosos, como son los del sector forestal.

En materia de población atendida también se han logrado resultados importantes. Por ejemplo, mientras en 2006 se atendieron 1.1 millones de beneficiarios rurales, para 2011 la cifra aumentó a 1.8 millones, de los cuales

5 > A pesos de febrero de 2007.

95% eran productores con ingresos netos menores de 3 000 salarios mínimos al año. Aun cuando se trata de un sector particularmente riesgoso, la cartera vencida es de 3%, un punto porcentual menor que en 2006.

En cuanto a capital de riesgo, Focir canaliza sus apoyos mediante el Fondo de Fondos y Fondos de Inversión de Capital (Fica), promovidos de manera conjunta con el Consejo Nacional Agropecuario (CNA). Así se invierte a través de recursos privados y al mismo tiempo se generan administradores.

Adicionalmente, para fomentar el sector agropecuario en un contexto de alta volatilidad y con el factor del cambio climático, los secretarios de Hacienda, José Antonio Meade Kuribreña, y de Agricultura, Francisco Javier Mayorga Castañeda, han diseñado una estrategia moderna, innovadora y eficiente de administración de riesgos, de la que destacan:

El Programa para la Administración de Riesgos de Mercado a través de Intermediarios Financieros Privados, el cual busca otorgar certidumbre a los

productores y compradores mediante apoyos para la adquisición de coberturas de precios.

Campoasegura, un nuevo esquema de seguros operado por Agroasemex y que buscará proteger las inversiones de los productores y asegurar su permanencia en la actividad agropecuaria, así como facilitar y acelerar su reincorporación productiva ante la presencia de siniestros que afecten su patrimonio.

Con el uso de mitigantes de riesgo, como son estos nuevos productos, la BD buscará dar mayor entrada al crédito en mejores condiciones.

Finalmente, la BD ha apoyado la creación y la consolidación de múltiples intermediarios financieros no bancarios, que además de complementar la oferta de crédito han permitido atender nichos de mercado más especializados y abrir el acceso del financiamiento formal a pequeños productores.

3. LA BD DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL

Gracias a la fortaleza de la BD, ésta se constituyó como un excelente instrumento contracíclico, contribuyendo a mantener la liquidez en los peores momentos de la crisis económica internacional de 2008 y 2009.

Mientras que las instituciones financieras privadas redujeron la oferta crediticia, la BD incrementó considerablemente tanto el crédito directo como el impulsado. Entre septiembre de 2008 y diciembre de 2009 el saldo creció 243 000 millones de pesos, un incremento real de 50%.⁶ Como proporción del PIB, pasó de representar 3.3% a 5.2%. Por su parte, la cartera de la BD despuntó de 37 a 53% del crédito total.

.....
6 > El crédito directo y el saldo de bursatilizaciones de la BD subió 132 000 millones de pesos, un incremento de 41% real, mientras que el crédito detonado con garantías aumentó 99 000 millones de pesos, un crecimiento real de 58%.

3.1 Sector empresarial

Nafin fue fundamental para instrumentar en forma ágil y oportuna distintos programas emergentes, lo que sirvió para reducir el riesgo sistémico en la economía, inyectando confianza y solidez con base en iniciativas como:

- » Líneas de crédito hasta por 23 500 millones de pesos a intermediarios financieros, para canalizar recursos y así recuperar la liquidez perdida por la restricción crediticia –con 12 000 millones de pesos adicionales para garantías al segmento pyme y al microfinanciamiento–.
- » **Garantías bursátiles hasta por 50 000 millones de pesos, para facilitar la renovación de bursatilizaciones de corporativos e intermediarios financieros no bancarios en el mercado de valores.**
- » Apoyos emergentes a entidades afectadas por la volatilidad en el tipo de cambio, por 19 500 millones

de pesos dirigidos a empresas medianas y grandes y sus proveedores. Este respaldo sirvió para apoyar indirectamente 250 000 empleos, 43 000 distribuidores y 70 000 responsables de suministros.

» **A través del Programa de Garantías, Nafin puso a disposición de las empresas un monto de 25 000 millones de pesos, en beneficio de 56 438 pymes.**

Por su parte, Bancomext implementó distintos planes emergentes contracíclicos, como el Programa Emergente de Garantías Bursátiles, facilitando las renovaciones de deuda bursátil de corporativos e intermediarios financieros no bancarios, evitando eventos sistémicos, reordenando el mercado y preservando la liquidez.

A partir de mayo de 2009 y con el objetivo de superar el difícil periodo de la emergencia sanitaria de la influenza A(H1N1), Nafin y nueve instituciones crediticias diseñaron e implementaron programas en apoyo a las mipymes afectadas, otorgando 5 000 millones de pesos en crédito nuevo y 4 000 millones de pesos en reestructuras.

Bancomext, por su parte, ejecutó diversas iniciativas de financiamiento, como los programas emergentes Sector Turismo, Sector Automotriz y Apoyo a Aerolíneas Mexicanas.

De acuerdo con la UNAM, los créditos otorgados a mipymes mediante el Programa de Garantías de Nafin-SE ayudaron a mitigar los efectos adversos de la crisis de 2009.⁷ Por estos apoyos directos e inducidos se estima que se conservaron de 3.4 millones a 5 millones de empleos, 1.6 millones debido específicamente a dicho programa.⁸ Por lo demás, ocho de cada diez empresas no afiliadas no pudieron verse respaldadas.

3.2 Sector vivienda

La crisis financiera internacional comenzó en Estados Unidos con la caída en el mercado subprime de

7 > Evaluación de Impacto del Crédito en mipymes. Programa de Garantías Nafin-SE realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, febrero de 2012.

8 > De acuerdo con la evaluación de la UNAM, por cada millón de pesos de crédito otorgado en 2009 se conservaron nueve empleos en promedio.

hipotecas, lo que ocasionó que disminuyera el apetito de los inversionistas hacia este sector. El contexto se presentó por 1) problemas de originación, debido a que no se evaluaba correctamente la capacidad de pago del acreditado; 2) carencia de petición de enganches, por lo que la razón préstamo a valor de la vivienda era excesivamente alta; 3) otorgamiento a tasas variables, que podían incrementarse significativamente, y 4) caída en el ingreso, hecho que impidió a miles de deudores cumplir con su crédito.

En México los tres primeros factores no estuvieron presentes (se respetaron estándares de originación, la razón deuda a valor de vivienda es aproximadamente del 85% y los créditos son a tasa fija); sólo la disminución del ingreso repercutió en un incremento moderado en la cartera vencida del sector: en 1.4 puntos porcentuales entre 2008 y 2009 (pasando de 4.49 a 5.58%).

En 2009, el crédito directo e impulsado por garantías de SHF se incrementó 113 000 millones de pesos respecto de septiembre de 2008, es decir, 71% en términos reales. Adicionalmente, ante la falta de liquidez la SHF movió recursos por 60 000 millones de pesos para

apoyar la compra de bonos respaldados por hipotecas, otorgar líneas especiales a intermediarios financieros con colaterales diversos, restablecer el crédito a la construcción y constituir el Programa de Refinanciamiento de Papel Comercial de Corto Plazo, que garantiza 65% de las renovaciones del papel quirografario⁹ hasta 2012.

El objetivo de estas medidas fue apoyar temporalmente al sector para permitir la continuidad de las operaciones o, en su caso, una resolución ordenada. Cabe señalar que, a diferencia de lo ocurrido en países como Estados Unidos, en México no hubo rescate con recursos públicos, ya que las operaciones en las que participó la SHF siempre estuvieron respaldadas con un colateral, que en caso de incumplimiento le permite recuperar su valor.

Adicionalmente, los créditos se ofrecieron a intermediarios con niveles mínimos de capital para garantizar su viabilidad. En este orden, y en beneficio de la economía nacional, la BD cumplió con su papel de absorber riesgos que otros actores no podían tomar.

.....
 9 > Se refiere a los créditos que no tienen garantías específicas que respalden su recuperación, sino que están garantizados sólo por el patrimonio de los deudores.

3.3 Sector infraestructura

En un contexto de menor liquidez y ante la negativa de los bancos comerciales de prestar a más de 10 años, Banobras mantuvo el financiamiento de largo plazo, garantizó el crédito a proyectos subastados por el Gobierno Federal y dio liquidez a contratistas de obra pública.

En 2009 el crédito directo e impulsado por garantías otorgado por Banobras se incrementó 35 000 millones de pesos respecto de septiembre de 2008, lo que representa un incremento real de 32%. Si se suman los recursos del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo y el Fondo Nacional de Infraestructura, en 2009 Banobras canalizó un monto cercano a los 53 000 millones de pesos.

3.4 Sector rural

El crédito directo e impulsado por garantías otorgado por Fira y Financiera Rural en 2009 creció 19% real

con respecto a septiembre de 2008, es decir aumentó en 17 000 millones de pesos.

A fin de dotar de liquidez al sector rural esas dos entidades atendieron, con 10 000 millones de pesos y en sólo tres meses, una demanda adicional en líneas de crédito a bancos e intermediarios financieros no bancarios.

Además de la crisis económica, el campo sufrió diversas contingencias sanitarias y climatológicas durante el sexenio. Ello llevó a establecer mecanismos de ayuda para los productores, como el Programa Permanente de Apoyo a Zonas Afectadas por Desastres Naturales, de Fira, y Finayuda, de Financiera Rural, que eventualmente se activan con la declaratoria de desastre emitida por la Secretaría de Gobernación o con el diagnóstico climatológico de la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Mención aparte merecen las heladas del 2 al 4 de febrero de 2011 en el noroeste del país –en particular en el estado de Sinaloa–, que dañaron más de 500 000 hectáreas. En coordinación con otras dependencias se lograron el pago inmediato de indemnizaciones de seguro y tratamientos crediticios, el restablecimiento

del flujo financiero para aprovechar el ciclo productivo y el reinicio de la siembra de maíz.

Asimismo, como parte de la estrategia integral del Gobierno Federal para atender las sequías que afectaron a 19 estados del país, la Banca de Desarrollo Rural activó sus programas de emergencia y trabajó coordinadamente con la Sagarpa y la Conagua para potenciar los recursos públicos con financiamiento. En 2011 se otorgaron 3 000 millones de pesos al amparo de tres planes de apoyo para más de 17 000 productores afectados, esperando otorgar en 2012 cuatro veces más –al menos 12 600 millones de pesos–.

En total, las situaciones extraordinarias ocurridas de 2007 a 2012 fueron enfrentadas con un financiamiento acumulado de 35 000 millones de pesos, en atención de más de 211 000 productores.

4. PENDIENTES Y RETOS

Sin duda, la BD se ha transformado y hoy es un sólido motor del desarrollo nacional. Sin embargo, por la naturaleza de su misión, no nos podemos dar por satisfechos ni ignorar que es indispensable que continúe incrementando su capacidad de financiamiento a sectores estratégicos de la economía. Se necesita avanzar más en la calidad y la diversidad de la oferta de servicios y productos, y tener en cuenta que aún hay ventanas de oportunidad en temas de simplificación regulatoria y administrativa.

También es conveniente considerar el otorgamiento de la autonomía de gestión presupuestal a la BD. El gobierno corporativo del conjunto de estas instituciones ha demostrado su solidez, y otorgarle mayores libertades para allegarse recursos técnicos y humanos agilizaría considerablemente su operación.

Además, es necesario estudiar a fondo la operatividad de las instituciones de la BD a fin de determinar las fusiones o escisiones que hagan falta para evitar duplicidades

y potenciar su eficacia. Aquí, como en otros rubros, hay espacio de mejora, pero hay que ser cuidadosos, pues no cualquier reforma perfeccionará la gestión.

El Ejecutivo Federal dispuso una iniciativa para fortalecer la BD con base en tres objetivos principales: aumentar su capacidad para otorgar financiamiento, agilizar sus procesos mediante el refinanciamiento de las operaciones que realiza y fortalecer su gestión con mayor autonomía en sus políticas de recursos humanos, a modo de retener el talento y contar con personal adecuadamente remunerado para hacer frente a la competencia –la banca privada– en términos del capital que presenta.

A pesar del amplio consenso entre los senadores, la iniciativa quedó detenida en la Cámara de Diputados. Ahí se presentaron tres nuevos esquemas de reforma que se centraban, sobre todo, en modificaciones a las disposiciones que regulan su operación y su objeto. Sin embargo, los modelos no prosperaron porque presentaban algunas ambigüedades.

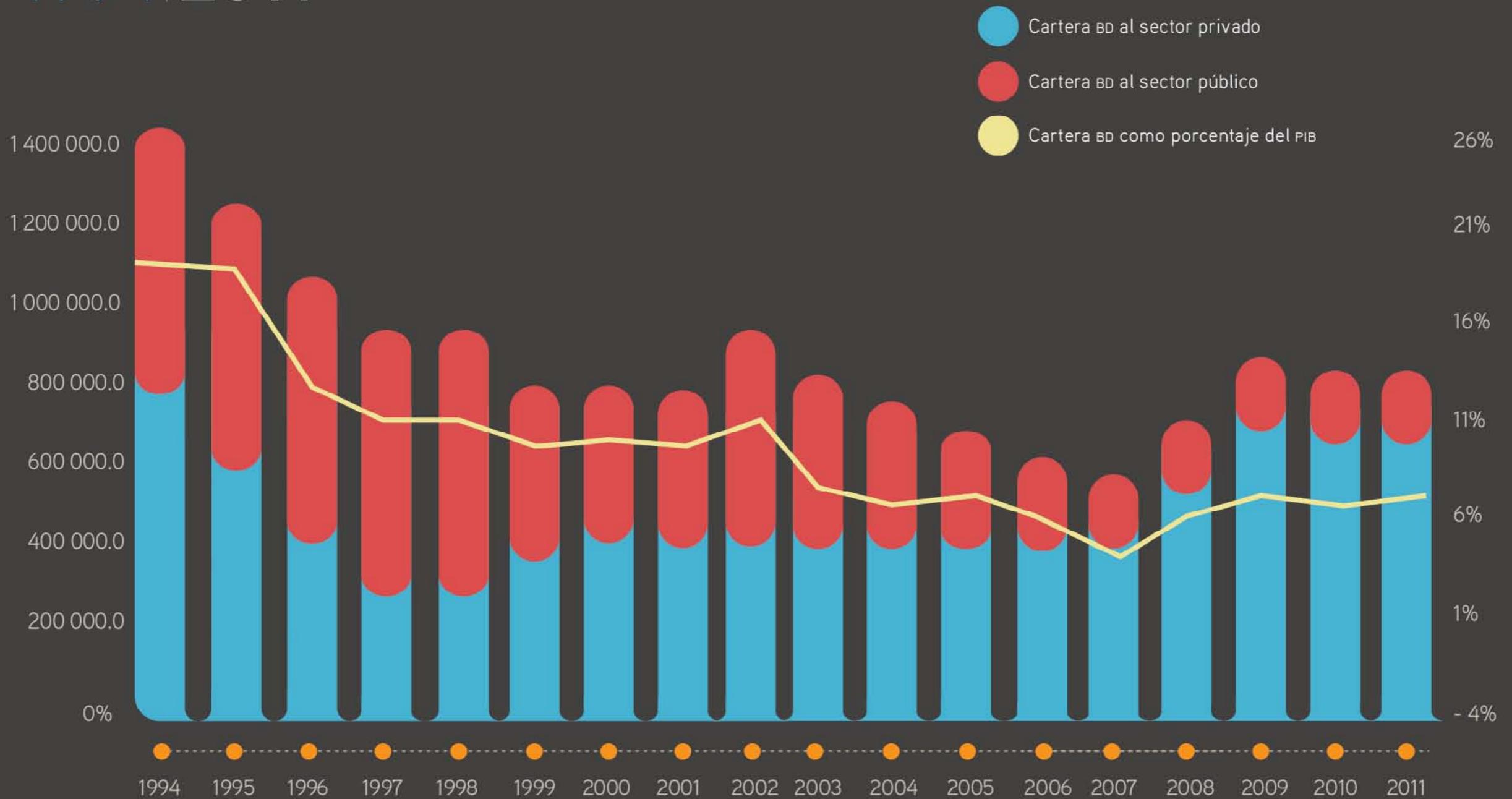
Por ello, es conveniente retomar las ideas que ya habían sido aprobadas en la Cámara de Senadores,

enriquecerlas con las propuestas viables de los diputados y continuar construyendo un marco normativo que permita a la BD responder, eficaz y sustentablemente, a los retos de crecimiento económico del país.

La BD se ha constituido en un instrumento sólido y potente para impulsar políticas de desarrollo. Su operación es sustentable, sus actividades apoyan programas del sector público de forma armónica y se complementa con el sector privado, logrando potenciar los esfuerzos de ambos sectores en lugar de desplazar el crédito privado. Estos logros representan al mismo tiempo una oportunidad para tener un impacto aún mayor y la responsabilidad de no afectar lo que se ha construido con décadas de esfuerzo y aprendizaje.

FIGURA 1

Evolución del saldo de la cartera de crédito **DE LA BD** 1994 | 2011



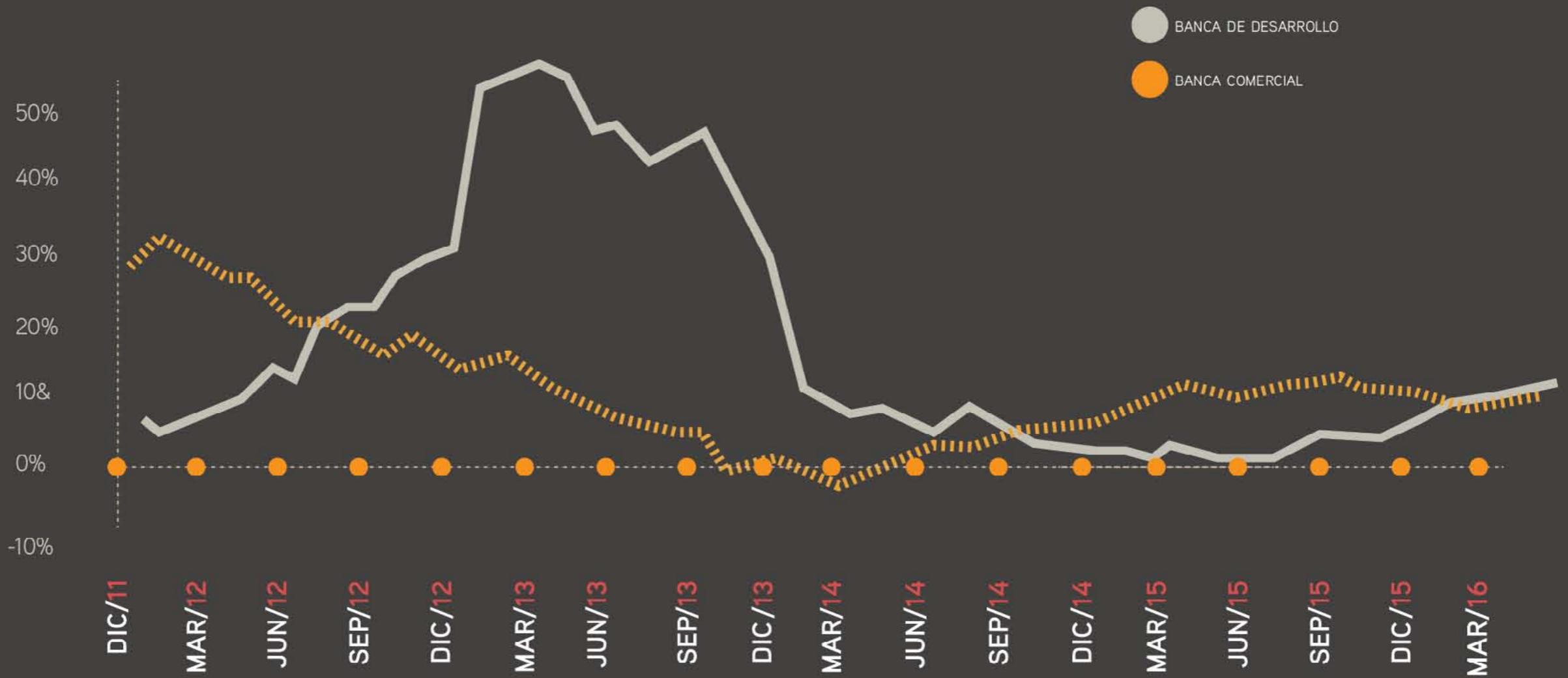
FUENTE: SHCP*

CONSIDERA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO AL SECTOR PRIVADO, PÚBLICO Y COMO AGENTE FINANCIERO;
LOS SALDOS DE LAS GARANTÍAS SIN FONDEO AL SECTOR PRIVADO, EL EXPUESTO Y EL DE LAS BURSATILIZACIONES HIPOTECARIAS

FIGURA 2

Evolución de la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial

DIC.2007 | MAY.2012; var. porcentaje real anual





PENSIONES

“YA NOS ALCANZÓ EL FUTURO,
LLEVAR A CABO UNA REFORMA
A LOS SISTEMAS DE PENSIONES
DEL SECTOR PÚBLICO
ES UNA RESPONSABILIDAD
HISTÓRICA IMPOSTERGABLE.”

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de seguridad social en México es un instrumento clave de la política laboral, un medio efectivo de redistribución del ingreso y el proveedor más importante de servicios de salud de trabajadores, pensionados y sus familiares. Es, sobre todo, una red efectiva para dar certidumbre a los trabajadores en momentos críticos, así como un elemento clave para otorgarles asistencia básica a lo largo de su vida. Dentro de los sistemas de seguridad social, los enfocados a las pensiones cumplen una función clara e indispensable: protegen el flujo de ingresos de un trabajador y su familia ante la vejez. Sin embargo, son los propios sistemas pensionarios los que ejercen mayor presión sobre las finanzas públicas de México y el mundo.

La fundación de los organismos de seguridad social en México –el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)– se llevó a cabo a mediados del siglo xx con base en el modelo de beneficios definidos existente en el resto del mundo. Este modelo

establecía las pensiones *ex ante* y no necesariamente las ligaba a las contribuciones de los trabajadores durante su vida laboral. Bajo este esquema, los trabajadores en activo cubren con sus cuotas las pensiones de los jubilados, lo que resultó viable en la medida en que la estructura demográfica del país fue predominantemente joven y con una esperanza de vida baja.

Durante la segunda mitad del siglo xx, México vivió una transición demográfica similar a la de otros países, lo que tuvo efectos devastadores en las finanzas de los institutos de seguridad social. En 1975 la esperanza de vida en México era de 65 años, mientras que en 2005 se elevó a 77. En sentido inverso, la edad de retiro promedio para el ISSSTE disminuyó de 62 a 56 años, y el número de cotizantes por pensionado cayó de 20 a alrededor de cinco. En otras palabras, mientras que en 1975 había 20 trabajadores activos que contribuían a pagar una pensión por 2.5 años, en 2005 sólo había cinco trabajadores activos para solventar una pensión por casi 21 años.¹

.....
1 > Para mayor detalle, consúltese “Exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado”, www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-01-07.pdf

El modelo de beneficios definidos se volvió insostenible en todo el mundo; México no fue la excepción. Durante las décadas de 1980 y 1990 muchos países comenzaron a migrar a modelos de contribuciones definidas y cuentas individuales. En los sistemas de contribuciones definidas cada trabajador ahorra para su propio retiro: se aportan las cuotas del trabajador, del patrón y, en su caso, del gobierno en una cuenta individual propiedad del trabajador. Al final, la pensión equivale a los fondos depositados más los intereses generados a lo largo de la vida laboral del trabajador.

El proceso de reforma a los sistemas de pensiones inició en México en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) cuya importancia radicó en que creó una cuenta individual propiedad de cada trabajador en la que el patrón aportaba 2% del salario del trabajador. Estas cuentas individuales se convirtieron en un complemento del régimen de beneficios definidos del IMSS.

En 1997 se reformó el sistema de pensiones del IMSS, la mayor institución pública de seguridad social en México. La reforma tuvo dos objetivos fundamentales: a) velar por que las obligaciones contingentes, sobre todo las

de pensiones, estuvieran fondeadas permanentemente, y *b)* separar la contabilidad de los diferentes seguros y servicios.²

La reforma del IMSS contempló tres tipos de trabajadores:

1) Los jubilados, que no observaron ningún cambio –una constante en México que no se refleja en otras partes del mundo, por ejemplo, en Brasil la situación era tan crítica que las modificaciones impulsadas por el presidente Lula incluyeron un impuesto del 11% a los jubilados–.³

2) Los que ingresaron después de la reforma y que fueron incorporados al nuevo sistema de cuentas individuales.

3) Los activos al momento de la reforma, que podrían decidir entre llevarse los recursos de su cuenta individual o acceder a la pensión del antiguo régimen, respetándoseles su expectativa de derecho.

La reforma permitió frenar un creciente déficit actuarial y aseguró la sustentabilidad financiera del sistema, beneficiando a los trabajadores y al país. Otorgó a los trabajadores transparencia y certidumbre jurídica del monto de su pensión a través de una cuenta individual de su propiedad. Además, ha permitido a los trabajadores acceder a uno de los vehículos financieros con mayores rendimientos.

2 > Para mayor detalle, consúltese Carlos Sales-Sarrapy, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcuca, “Pension System Reform: The Mexican Case”, *NBER Working Paper*, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1996, núm. 5780.

3 > Fabio Bertranou y Fernando Grafe, *La reforma del sistema de pensiones en Brasil. Aspectos fiscales institucionales*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

2. SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

El IMSS es el mayor sistema de seguridad social en México. El número de derechohabientes que cotizan en el IMSS es mayor a la suma del resto de los sistemas de seguridad social en el país. En 2006 había 13.6 millones de trabajadores cotizando en el IMSS, mientras que para junio de 2012 el número superó los 15.7 millones.⁴

Al inicio de la administración del presidente Felipe Calderón, el único sistema de pensiones que había sido reformado era el del IMSS. Desde el punto de vista laboral, el ISSSTE y el resto de los sistemas públicos de pensiones tenían varias desventajas en perjuicio de los trabajadores. La primera era que no había plena portabilidad con el IMSS. Los afiliados no podían moverse entre el sector público y el privado sin ver afectado su derecho a una pensión. Por ejemplo, un trabajador que migrara del sector público al privado antes de cumplir

15 años de cotización, perdía su antigüedad. La segunda era que los trabajadores carecían de certeza jurídica para recibir su pensión al final de su vida laboral, pues el proceso para comprobar sus años trabajados era complejo. La tercera era que el valor monetario de los derechos adquiridos no era heredable.

En 2007 la situación de los sistemas de pensiones públicos, en especial el del ISSSTE, era crítica. El futuro nos había alcanzado y llevar a cabo una reforma a los sistemas de pensiones del sector público era una responsabilidad histórica impostergable.

⁴ > Datos extraídos del IMSS <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/cubo.aspx>

3. LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE⁵

El presidente Calderón había expresado su preocupación por la situación del ISSSTE desde el periodo de transición, por lo que se volvió prioritario hallar una solución. Sin embargo, el trabajo inicial arrancó cinco años antes, en el verano de 2002, cuando Agustín Carstens, entonces subsecretario de Hacienda, encargó a José Antonio González Anaya, su coordinador de asesores, que elaborara una propuesta. Al esfuerzo se sumarían Roberto del Cueto, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Pedro Ordorica, en esos momentos director general jurídico de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), quienes elaboraron los textos legales de esta iniciativa.

.....
 5 > Para mayor detalle, consúltese “Exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado”, www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-01-07.pdf

El ISSSTE es el mayor de los sistemas de pensiones públicos y el segundo en tamaño después del IMSS. Antes de la reforma de 1997 el ISSSTE presentaba una situación estructuralmente similar a la del IMSS, aunque más anacrónica y crítica. Además de un déficit actuarial de cerca del 45% del Producto Interno Bruto (PIB), en 2007 tenía un déficit de flujo de caja anual de alrededor de 42 000 millones de pesos que se duplicaría al final del sexenio, generando una presión insostenible a las finanzas públicas.⁶ Por lo apremiante de la situación, las opciones del ISSSTE eran más limitadas que las que en su momento enfrentó el IMSS: 1) no podía posponer o atenuar el problema aumentando la afiliación, pues la población de trabajadores al servicio del Estado en todo caso tiende a disminuir; 2) una solución paramétrica implicaba subir las cuotas a un nivel prohibitivo cercano a 44% del salario base de cotización o elevar la edad de retiro a 75 años. Quizás más importante, una reforma paramétrica no ofrecía una solución sa-

.....
 6 > Para una explicación sobre déficits actuariales y de flujo de caja, consúltese: Robert Holzmann, “Fiscal Alternatives of Moving from Unfunded to Funded Pensions”, *OECD Working Papers*, París, OECD, 1997, AWP 5.2.

tisfactoria a los problemas de portabilidad, certeza jurídica y equidad que reclamaban los trabajadores.

La reforma partió de dos premisas fundamentales: respeto a las pensiones en curso de pago y respeto a los derechos laborales de los trabajadores del sector público. La reforma planteó la migración a un sistema de cuentas individuales compatible con el del IMSS. El esquema de transición tenía un profundo sentido social y absoluto respeto de los derechos laborales.

La reforma del ISSSTE consideró, como la del IMSS, tres tipos de trabajadores:

1) Los jubilados, que no tendrían cambios.

2) Los que ingresaron después de la reforma y fueron integrados al nuevo régimen con cuentas individuales perfectamente compatibles con el IMSS, pero con contribuciones mayores por parte del trabajador y del Estado.

3) Los activos al momento de la reforma, que a diferencia del IMSS podrían optar por:

a) Mantenerse en el régimen anterior con incrementos graduales a la edad de retiro y contribuciones.

b) Recibir un bono de reconocimiento por su antigüedad y migrar al nuevo sistema⁷ –esta segunda opción implicaba que al momento de la jubilación la pensión sería equivalente al bono de reconocimiento más las contribuciones realizadas y los rendimientos obtenidos–. Este esquema de migración era superior al del IMSS, ya que monetizaba la antigüedad pensionaria y daba a los trabajadores del sector público portabilidad inmediata con el sistema del IMSS. Ello mejoró la movilidad y la productividad de los afiliados y contribuyó a la justicia y la equidad del sistema.

Al igual que en el IMSS, la reforma agrupó en cinco seguros los 21 seguros, servicios y prestaciones que

.....
 7 > La propuesta original contemplaba que el cambio de los trabajadores activos al nuevo sistema fuese obligatorio, pero pasó a ser optativo tras las discusiones con los sindicatos.

contemplaba la antigua ley del ISSSTE, lo que facilitó la migración y la portabilidad de los derechos y los requisitos entre ambos institutos. Finalmente, se estableció un sistema estricto de manejo de reservas que prohibió utilizar recursos de los seguros para cualquier otro propósito, independientemente de que fuera parte de los objetivos del ISSSTE.

En 2003 la iniciativa de reforma estaba lista y originalmente se consideró incluirla como parte de la reforma fiscal de ese mismo año. Sin embargo, no se presentó ante el Congreso debido a que el resultado de la última no generó las condiciones necesarias para hacerlo.

Desde 2003 hasta su aprobación en 2007 se realizó un proceso de socialización y construcción de consensos sin precedente. El equipo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dirigido por José Antonio González Anaya, y el del ISSSTE, encabezado por Enrique Moreno Cueto, quien era subdirector general de Prestaciones Económicas, se reunieron con un gran número de organismos sindicales. En esta fase de concienciación se llevaron a cabo encuentros con líderes, comités ejecutivos y en algunos casos hasta

asambleas nacionales. Las representaciones de los trabajadores demostraron seriedad y responsabilidad en el diálogo, y se disipó el fantasma de la privatización con la incorporación de una afore pública, el Pensionissste. Conscientes de la precariedad de la situación, las conversaciones siempre fueron constructivas, encaminadas hacia la elaboración de propuestas creativas y no a la repartición de culpas, con el objetivo de que la reforma garantizara la viabilidad financiera del ISSSTE y al mismo tiempo llevara a una mejor provisión de servicios.

Dos anécdotas ejemplifican la ardua tarea de negociación que finalmente derivó en el consenso. Al arribar a una de las reuniones sostenidas con representaciones sindicales, José Antonio González fue increpado por un agremiado, quien le dijo que los derechos pensionarios habían sido conquistados con la sangre de los trabajadores desde la Revolución, y que quien pretendiera trastocarlos lo pagaría de la misma manera. A la postre, el mismo agremiado concluyó que, si bien no aceptaba la propuesta íntegra, valía la pena “bordar” sobre ella si se mantenía la disposición al diálogo mostrada en el encuentro.

En otra ocasión un líder sindical declaró que “es importante resolver la situación de las pensiones, porque aunque los funcionarios de Hacienda son estables, se van en seis años [...] y los representantes sindicales nos vamos a quedar aquí con problemas”.

Aunque los textos de la iniciativa no se hicieron públicos, algunos elementos de la reforma fueron permeando hasta alcanzar un alto grado de socialización. El equipo de la SHCP hizo centenares de presentaciones de la reforma en distintos foros nacionales, trabajando con legisladores de todas las fuerzas políticas, los cuales aportaron elementos que enriquecieron la propuesta de manera significativa. Adicionalmente, los medios de comunicación publicaron decenas de notas periodísticas. Como ejemplo de este grado de socialización, en 2004, después de un trabajo de diagnóstico y solución compartido, la Primera Convención Nacional Hacendaria propuso “crear un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) con base en cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG), de manera que sea capaz de

garantizar la equidad y la certidumbre en la pensión del trabajador al garantizar portabilidad y heredabilidad”.⁸

En lo que parecía ser el paso final, la iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 2005 por el senador Joel Ayala Almeida, dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Sin embargo, debido principalmente al calendario electoral, no tuvo tracción en el Congreso. El propio Ayala pidió aplazar la discusión hasta después de las elecciones de 2006.

Con un diagnóstico claro y un buen pulso político, en enero de 2007 el presidente Calderón instruyó cerrar las negociaciones. Su convicción permeó a todos los actores involucrados. Con una gran responsabilidad de los legisladores se fortaleció la iniciativa en dos aspectos fundamentales: 1) la introducción de un componente de ahorro voluntario y 2) el compromiso del Gobierno Federal de aportar 8 000 millones de pesos en los siguientes tres años para fortalecer los servicios de salud.

.....
8 > “Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, 2004, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Seguimiento/Declaratoria.asp>

El 15 de marzo de 2007 se presentó nuevamente la iniciativa en el Congreso con el apoyo de la FSTSE y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El grado de aceptación de la iniciativa por parte de estas organizaciones sindicales fue tal que, un día antes de ser entregada, en la exposición de motivos, solicitaron respetuosamente al Congreso mantener la redacción y aprobarla sin modificaciones, toda vez que reflejaba la voluntad de los trabajadores al servicio del Estado. Quizá no debería sorprender el grado de aceptación después de años de diálogo abierto y constructivo, pero no deja de asombrar la enorme responsabilidad con que actuaron las representaciones sindicales en un momento crítico como éste para el país.

Finalmente, la reforma fue aprobada con un apoyo plural el 31 de marzo de 2007, cuatro meses después de la toma de posesión del presidente Calderón, pero casi cinco años después de la propuesta inicial. El proceso de aprobación en el Congreso denotó una enorme altura por parte de los miembros de la LX Legislatura. José Antonio Meade Kuribreña, entonces coordinador de asesores del secretario de Hacienda y Crédito Público, y José

Antonio González Anaya, siendo titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, dirigieron al equipo hacendario en las negociaciones. Los legisladores conocían la propuesta, aunque no todos. La reforma representó un ahorro de 23% del PIB.

Además sentó las bases para otorgar protección integral y transparencia a los trabajadores al servicio del Estado. Sergio Hidalgo, entonces oficial mayor de la SHCP, coordinó el esfuerzo de implementación que suponía coordinar a sus pares en las entidades cuyos sistemas de pensiones dependían del ISSSTE. Las dependencias capacitaron a sus trabajadores respecto de las repercusiones de elegir entre mantenerse en el régimen anterior u optar por un bono de reconocimiento y migrar al nuevo esquema. Adicionalmente, se actualizaron los expedientes laborales de los agremiados, en una labor que debió haberse realizado mucho tiempo atrás. Años más tarde, Sergio Hidalgo cosecharía parte de los frutos de este esfuerzo al ser nombrado director general del ISSSTE.

La reforma del ISSSTE enfrentó un reto final cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuestionó

la constitucionalidad del régimen de transición para los trabajadores, a pesar de que este recurso era opcional y de que en la exposición de motivos para su implementación se había citado una tesis aislada del ministro Mariano Azuela.⁹ Así, la Corte decidió hacer una audiencia pública en donde, en un hecho sin precedentes, los poderes Ejecutivo y Legislativo –en voz del diputado Raúl Cervantes Andrade– y la representación sindical defendieron la iniciativa, que en el fallo resultó ser constitucional, dando la razón a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la representación sindical.

.....
 9 > Tesis 2ª CXLVII/99, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo x, novena época, México, Poder Judicial de la Federación, diciembre de 1999, p. 405.

4. RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL IMSS (RJP)¹⁰

A pesar de que en 1997 se reformó el sistema de pensiones del IMSS, el RJP de los trabajadores del propio instituto no tuvo modificación alguna. Esto trajo consigo una problemática estructural de fondo: el régimen se quedó como un esquema de beneficios definidos, complementario a uno de cuentas individuales.

Los trabajadores del RJP cotizaban, igual que los derechohabientes, a una cuenta individual en una afore. Al jubilarse recibían los beneficios definidos en el régimen, independientemente de lo que hubieran ahorrado en dicha cuenta –y que de forma inevitable era inferior–. Si cotizaban antes de 1997, el Gobierno Federal les transfería una pensión al IMSS conforme al antiguo régimen

.....
 10 > Para mayor detalle acerca de la reforma, consúltese “Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón”, México, Presidencia de la República, septiembre de 2009, e “Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social”, México, IMSS, 2008-2009.

del instituto, a la vez que se llevaba los recursos de la cuenta individual. Por último, si empezaban a cotizar tras la reforma, el IMSS se hacía cargo de la cuenta individual sin que el Gobierno Federal transfiriera al instituto ningún recurso adicional. De tal modo se perdían los incentivos al ahorro por tiempo de cotización y, al no haber un solo sistema, se duplicaban la estructura y sus costos.

La planta de trabajadores del IMSS alcanzaba un número de cerca de 400 000, por lo que la reforma pendiente no era un asunto menor. En 2003 el pasivo laboral contable reconocido era de cerca de 6.5% del PIB; sin embargo, el déficit actuarial del sistema se calculaba en alrededor de 13%. Al igual que el ISSSTE, el RJP tenía un problema de solvencia a largo plazo y uno de déficit de caja que ya complicaba la operación, quitando capacidad a los servicios de salud del IMSS.

En 2004 se aprobó una reforma que prohibió utilizar recursos asegurados del IMSS para financiar el pasivo laboral de los nuevos trabajadores, con lo que se frenaron las contrataciones. En 2005 se tomó la decisión de incrementar gradualmente las contribuciones de los

trabajadores en activo para financiar la contratación de 50 000 empleados. Sin embargo, este esquema se agotó dos años después.

A inicios de 2008 el sindicato de trabajadores del IMSS se acercó a José Antonio González para buscar una solución permanente a su problema de pensiones. En un lapso relativamente corto, y gracias a la gran capacidad técnica y a la enorme responsabilidad con la que se desempeñó el equipo negociador del sindicato, en junio de 2008 se acordó una reforma estructural que ofreció una solución permanente.

Al igual que en los casos del IMSS y el ISSSTE, la reforma reconoció tres tipos de trabajadores:

- 1) Los jubilados, que no tendrían cambio alguno.
- 2) Los nuevos, que no tendrían el régimen complementario de beneficios definidos de los trabajadores actuales –a cambio, se fortaleció y se consolidó el esquema de cuentas individuales con aportaciones obligatorias adicionales de 15% para un total de cerca de 23%–.

3) Los activos, cuyas condiciones de jubilación permanecerían sin cambios y sus contribuciones se incrementarían gradualmente de 3 al 10%.

La reforma al RJP se tradujo en un ahorro de alrededor de 5% del PIB. Algo más importante: sentó un gran precedente para las modificaciones a los sistemas de pensiones de las otras paraestatales, ya que su régimen “puro” de cuentas individuales es perfectamente compatible con el SAR, portable y heredable, lo que sumando da casi 400 000 trabajadores integrados a un sistema nacional de pensiones.

5. LA BANCA DE DESARROLLO

Al inicio de la administración, Nafin, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (Fira) habían reformado sus sistemas de pensiones, pasando de un esquema

de beneficios definidos a uno de contribución definida.¹¹ La siguiente institución en modificar su régimen de pensiones fue el Bancomext, y le siguieron Bansefi, Banobras y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir). De las entidades que conforman la Banca de Desarrollo nacional, únicamente Banjército y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) se mantienen con un sistema de beneficios definidos –en este último caso, en 2012 se avanzó para generar un consenso a fin de transformar el Contrato Colectivo (CCT) y el Reglamento Interior de Trabajo–.

Lo anterior es muestra de que prácticamente todos los sistemas de pensiones de la Banca de Desarrollo han sido reformados, con excepción de Banjército, que por sí mismo cuenta con un régimen sano.

.....
 11 > Al momento de su desaparición en 2003, el pasivo pensionario de Banrural constituyó 119% de la cartera total de crédito. Al ser un esquema ocupacional específico para el banco, su viabilidad financiera estaba comprometida permanentemente, lo que contribuyó a la decisión de cerrarlo y liquidarlo. Posteriormente, con la entrada en operación de Financiera Rural, se estableció que el régimen pensionario fuera el del ISSSTE, a fin de segregar los pasivos pensionarios del balance de la nueva institución.

6. EFICIENCIAS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Con el objetivo de incrementar los rendimientos de los trabajadores, en junio de 2007 se llevó a cabo una reforma a la Ley del SAR que mejoró la eficiencia del sistema. La reforma estableció los incentivos para que las afores redujeran sus comisiones, incrementaran sus beneficios y disminuyeran los traspasos irregulares, logrando así una mejor pensión para los trabajadores.

En 2007 se estableció como única forma de cobro la comisión sobre saldo, se impusieron condiciones más estrictas para los traspasos entre afores y se fortaleció a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) para penalizar las malas prácticas.

Para junio de 2012 el promedio de las comisiones era de 1.38% sobre el saldo administrado, mientras que los rendimientos eran de alrededor de 6.6%, en promedio. 🖱️

Del cierre de 2006 a marzo de 2012 el número de cuentas administradas por las afores se incrementó en casi nueve millones y medio. Por su parte, los recursos

manejados en el mismo periodo aumentaron en más de cuatro puntos del PIB, colocándose en 11.5%.¹² El ahorro de los trabajadores ha convertido a las afores en el inversionista institucional más importante de México. Su régimen de inversión se ha diversificado y ha permitido el financiamiento de proyectos productivos por aproximadamente 641 000 millones de pesos, principalmente en los sectores de vivienda e infraestructura.

El SAR ha contribuido al fortalecimiento del ahorro interno, especialmente el de largo plazo, y a tener acceso a una fuente estable de financiamiento doméstico y foráneo, reduciendo la vulnerabilidad de la economía mexicana ante choques externos. Este sistema ha fortalecido el sistema financiero. Hoy se han consolidado las emisiones de bonos con tasa fija en pesos a 30 años, mientras que en 1999 la curva de rendimientos apenas alcanzaba los 12 meses – se ha logrado incluso colocar bonos a 100 años en dólares, en parte gracias a las aportaciones de los trabajadores que se han canalizado al financiar los

12 > Dato extraído de Consar, www.consar.gob.mx

proyectos de largo plazo que contribuyen al desarrollo del país–.

Adicionalmente, en 2011 se inició un esquema de centralización del pago de las pensiones del IMSS y del ISSSTE mediante transferencias electrónicas vía la Tesofe. Este proceso ya se encuentra completamente en operación, eliminando con ello costos por comisiones y generando ahorros considerables a ambos institutos.

7. PENDIENTES Y RETOS

México es el único miembro de la OCDE que ha reformado y transparentado el costo de la mayoría de sus sistemas de pensiones. Las modificaciones implementadas en la administración del presidente Calderón representan cerca de 30% del PIB en ahorros para las finanzas públicas, lo cual se traduce en beneficios para los trabajadores y el país. Sin embargo, existen pendientes.¹³

13 > Además de las reformas al ISSSTE y al RJP, esta administración modificó el sistema de pensiones de la CFE, del que aquí no se informa por no ser competencia de la SHCP.

A nivel federal, la única reforma por hacerse es la del sistema de pensiones de Pemex. El total del pasivo de reserva para beneficios a los empleados fue de 661 000 millones de pesos al cierre de 2011,¹⁴ equivalente aproximado a 4% del PIB. Las modificaciones a esta entidad son urgentes: darían a sus trabajadores los dividendos de la portabilidad de sus pensiones y fortalecerían la capacidad financiera de una empresa que es motor de la economía.

Es indispensable asimismo ampliar la cobertura de la seguridad social y mejorar los niveles de ahorro de los trabajadores. Esto supone incentivar la formalidad, generar un mayor apego respecto de las cuentas individuales –mediante campañas de promoción– y estimular el ahorro voluntario.

En este sentido, se debe completar la reforma al Infonavit realizada en 2011, flexibilizando el uso de las cuotas de vivienda y seguridad social para administrarlas en la institución que más beneficios ofrezca a los trabajadores en lo relativo a la canalización de recursos y de acuerdo con los ciclos de vida activa.

14 > Reporte de resultados dictaminados de Petróleos Mexicanos y organismos y compañías subsidiarios al 31 de diciembre de 2011, www.pemex.com

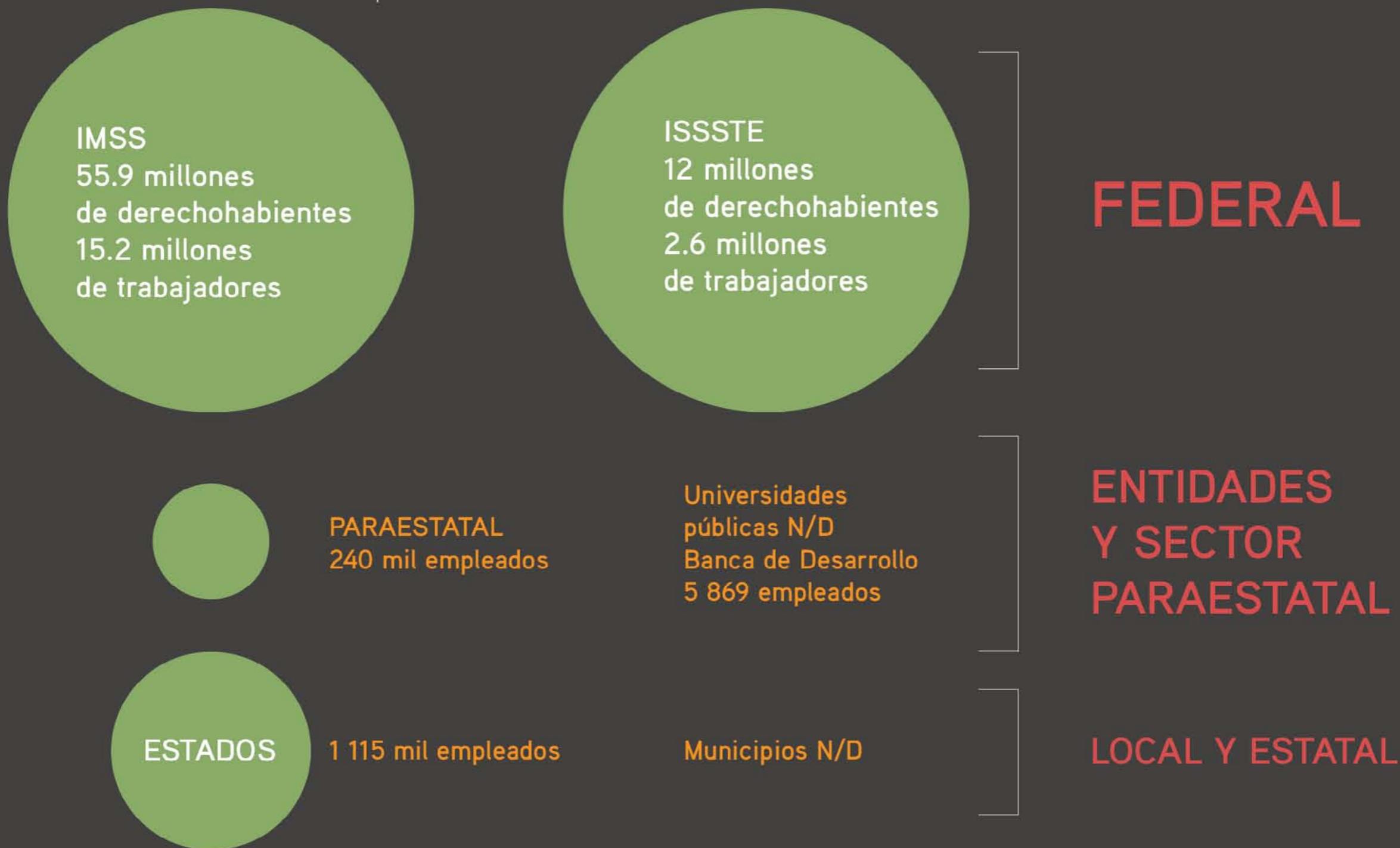
Es necesario continuar el proceso de reforma, transparencia e integración de los regímenes de pensiones del país para establecer un sistema nacional que sirva a todas las personas para acceder a los beneficios de portabilidad y certeza jurídica y financiera que derivan del esquema de cuentas individuales.

Finalmente, para continuar garantizando la asignación eficaz del creciente ahorro para el retiro y mejorar las pensiones de los trabajadores, es fundamental afinar la competencia entre los intermediarios financieros, desarrollar nuevos vehículos económicos y diversificar el régimen de inversión.

Por lo demás, es imprescindible crear y perfeccionar mercados de seguros de pensiones y rentas vitalicias para que los trabajadores puedan transitar de la fase de acumulación de ahorro a la de recepción de la pensión.

FIGURA 1 PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, 2011

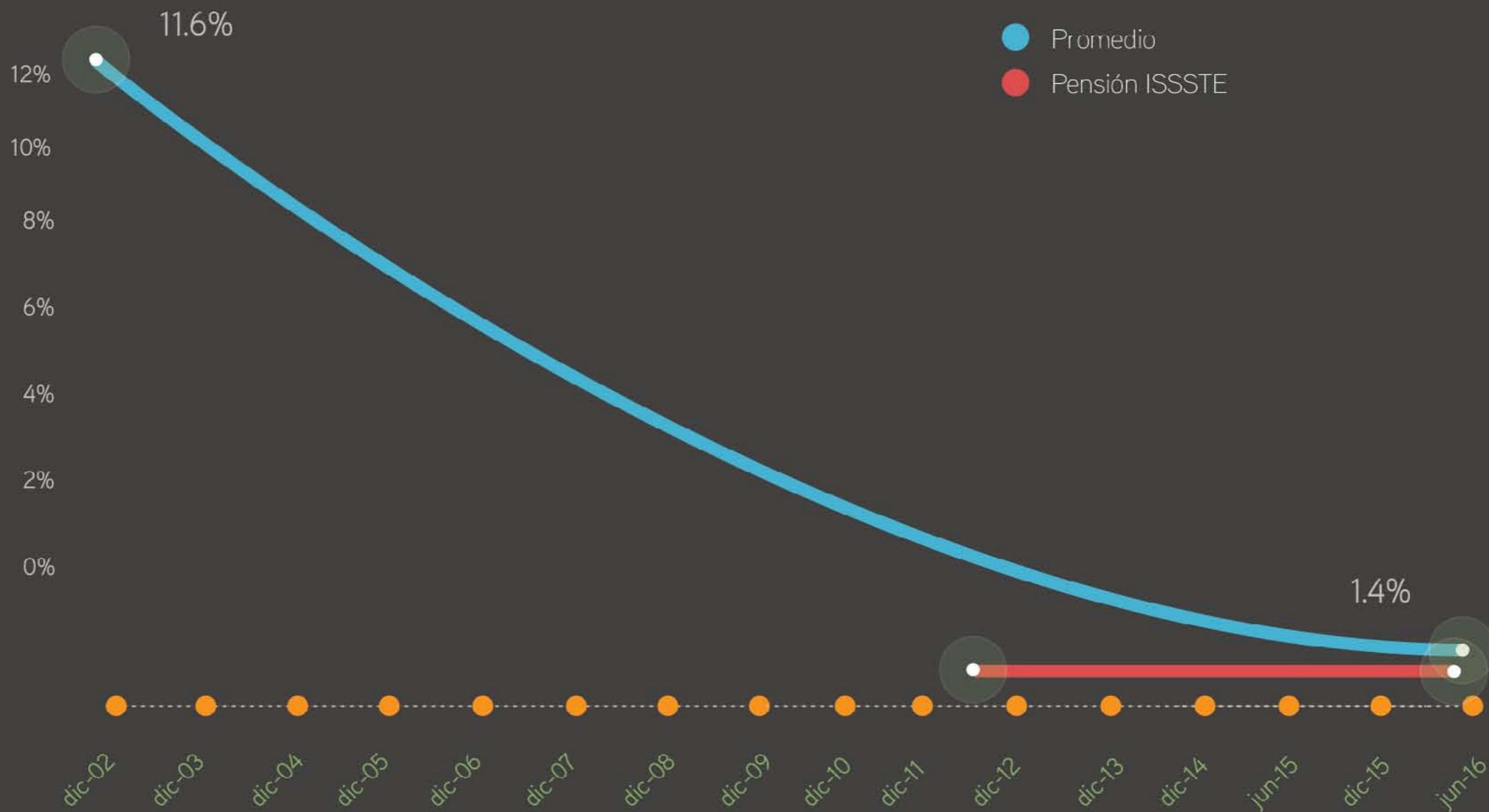
RJP: 392 mil empleados del IMSS



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EMPRESAS PARAESTATALES, COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y BANCO MUNDIAL

FIGURA 2 COMISIÓN IMPLÍCITA DE LAS AFORES

PORCENTAJE





**LA POLÍTICA
DE CRÉDITO
PÚBLICO
EN MÉXICO**

"A PESAR DE LA VOLATILIDAD DE LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, MÉXICO HA TENIDO ACCESO A FINANCIAMIENTO A UN COSTO ATRACTIVO, CON LA PARTICIPACIÓN DE UNA AMPLIA GAMA DE INVERSIONISTAS. POR EJEMPLO, EN LAS TRES EMISIONES DE DEUDA EN MERCADOS INTERNACIONALES A 10, 30 Y 100 AÑOS, LOS RENDIMIENTOS OBTENIDOS REPRESENTARON NIVELES MÍNIMOS HISTÓRICOS PARA NUESTRO PAÍS."

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

1. INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva histórica, en los siglos XIX y XX el manejo del crédito público en México fue altamente dependiente del endeudamiento externo. Ello se debió a la inadecuada promoción y desarrollo de las fuentes internas de financiamiento, lo cual dio lugar al uso y en ocasiones al abuso del endeudamiento externo. Esto, en no pocas ocasiones, fue un factor de tensión económica y política, incluso en relación con otras naciones.¹

En las últimas décadas del siglo XX el financiamiento público se obtuvo en buena parte mediante deuda contratada con la banca extranjera.² Si bien también existía financiamiento interno, la mayor parte de éste se caracterizaba por ser de corto plazo, con tasa de interés flotante e inclusive, hasta 1994, con un componente considerable en bonos de corto plazo indizados al tipo de cambio. Esta estrategia de endeudamiento

1 > Enrique Cárdenas, *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

2 > José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

reflejaba la falta de estabilidad macroeconómica, el escaso desarrollo de los mercados financieros locales y la ausencia de una adecuada estrategia de deuda pública con objetivos de largo plazo. Tal estructura demostró su fragilidad y dejó expuesta a la economía mexicana a choques de todo tipo. 📌

A finales de los noventa la política de crédito público comenzó a evolucionar gradualmente. En esos años, tener un manejo apropiado del endeudamiento público se volvió una prioridad, tanto por lo que se refiere a su magnitud como en lo relativo a las características de plazo y moneda. Las modificaciones impulsadas se acompañaron de la adopción de una política macroeconómica prudente y del desarrollo de instituciones que han mejorado significativamente las condiciones de acceso al financiamiento para todos los agentes económicos.³

Para esta administración el presidente Calderón estableció la política para el manejo del crédito público en el Plan Nacional de Desarrollo, la cual está orientada a mantener un acceso permanente al financiamiento, tanto

3 > *Equilibrio y responsabilidad en las finanzas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2005.

interno como externo, al menor costo y riesgo posibles y con un horizonte de largo plazo. Para ello ha sido indispensable un adecuado manejo de las políticas fiscal y monetaria, y consolidar el desarrollo de los mercados nacionales de deuda. Esto ha requerido mejoras en la regulación de los mercados financieros, destacando las asociadas al Sistema de Ahorro para el Retiro.

La política de endeudamiento interno ha mantenido un alto grado de flexibilidad para adaptarse a la evolución de los mercados financieros nacionales, privilegiando en todo momento la promoción de la liquidez y su buen funcionamiento. Además, se ha utilizado el endeudamiento externo de manera complementaria, buscando diversificar las fuentes de financiamiento y ampliar la base de inversionistas. Dicha política ha permitido que el acceso al financiamiento esté disponible, en condiciones de costo y riesgo favorables, aun en situaciones de amplia volatilidad internacional. Con ello, México ha alcanzado una posición relevante en los principales mercados financieros internacionales, destacándose como un importante emisor en dólares, euros y recientemente en yenes.

2. CONSIDERACIONES GENERALES EN EL MANEJO DE DEUDA PÚBLICA

La experiencia de México en los años recientes indica claramente que la forma de manejar la deuda incide de manera importante en la fortaleza y solvencia de las finanzas públicas, así como en la credibilidad y reputación de un gobierno. Se trata de un elemento fundamental para la estabilidad económica y financiera de cualquier país. Esto quedó de manifiesto durante la crisis internacional iniciada a finales de 2008. En un ambiente de incertidumbre y volatilidad se puso a prueba la capacidad del Estado mexicano para cumplir con sus compromisos y sostener su economía, lo que se alcanzó gracias a las acciones emprendidas por los secretarios Agustín Carstens, Ernesto Cordero y José Antonio Meade.

Una conducción errónea de la deuda pública lleva a

problemas crónicos de inestabilidad económica, incapacidad para financiar al Estado y desarticulación crediticia, lo que termina por restringir y encarecer el acceso al financiamiento de los hogares y las empresas. Si bien la evidencia indica que los “países emergentes con historias de pobre manejo de deuda viven consecuencias costosas, con efectos permanentes, o bien que duran periodos largos de tiempo”,⁴ en los últimos años se ha comprobado que también las naciones desarrolladas han padecido los efectos de un manejo inadecuado de la deuda pública.

Al administrar la deuda se requiere evaluar y ponderar adecuadamente los pros y contras asociados a las diferentes alternativas de financiamiento. Un ejemplo: conformar un portafolio de pasivos que sólo busque el menor costo posible conlleva a que el plazo por vencer de las obligaciones sea muy corto, lo que implica un mayor riesgo de refinanciamiento –por el contrario, una estructura de pasivos con vencimientos a plazos

4 > Carmen Reinhart, Kenneth S. Rogoff y Miguel A. Savastano, “Debt Intolerance”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 34(1), pp. 1-74.

mayores, que tiene el beneficio de un menor riesgo de refinanciamiento, está asociada a un costo financiero superior en el corto plazo—.

De la misma forma que con el plazo de las obligaciones, cuando se determina la estructura del crédito público se deben tomar decisiones que involucran otros elementos, como la moneda en que se denominan los pasivos, los mercados en los que se contratan, los inversionistas que adquirirán dicho instrumento, el tipo de deuda por emitir y la tasa de interés que se pagará. En cada decisión se enfrentan disyuntivas que inciden en la fortaleza de las finanzas públicas y condicionan el acceso futuro a los mercados financieros tanto locales como externos.

La administración de la deuda en México no escapa a los dilemas que respecto del manejo de deuda se confrontan en otras partes del mundo. Así, el objetivo de evitar la acumulación de vencimientos debe ser evaluado con el de establecer volúmenes de emisión sustanciales que ayuden a los valores gubernamentales a contar con la liquidez adecuada. La decisión de ampliar la base de inversionistas en el mercado local, atrayendo a foráneos para reducir los costos de financiamiento, ha de analizarse

considerando la volatilidad asociada a dichos capitales. De igual manera, la conformación de un portafolio de pasivos públicos con una mayor duración debe considerar el costo que conlleva y los riesgos que asumen los intermediarios financieros, entre otros factores.

Aunado a lo anterior, la toma de decisiones en el manejo de la deuda pública está determinada invariablemente por el entorno económico. El ejercicio tiene que tomar en cuenta las características de las políticas fiscal y monetaria que se están implementando, el desarrollo y la profundidad de los mercados financieros nacionales, el contexto internacional y los choques que la economía puede sufrir.

Otro factor fundamental en el manejo del crédito público es contar con una buena reputación; sin ella, las políticas públicas carecen de credibilidad y sin credibilidad no es posible encauzar las expectativas y las acciones de los agentes económicos, dificultando con ello el logro de las metas planeadas.

El cumplimiento de los compromisos asumidos es fundamental para poder tener acceso a financiamiento

de manera permanente.⁵ Por ello es necesario realizar acciones dirigidas a mantener una comunicación constante, clara y transparente con los inversionistas. De esta forma, construyendo a lo largo del tiempo una buena reputación, no sólo es posible alcanzar los objetivos de largo plazo en el manejo de la deuda, sino también disminuir los retos asociados a las decisiones de financiamiento (*trade-offs*).

3. POLÍTICA DE CRÉDITO PÚBLICO 2007-2012

A inicios de la década anterior, el fortalecimiento de los fundamentales macroeconómicos y la disciplina fiscal y monetaria,⁶ en combinación con las reformas legales

5 > Jonathan Eaton, “Sovereign Debt, Reputation, and Credit Terms”, *International Journal of Finance and Economics*, 1, enero de 1996, pp. 25-36.

6 > Las estadísticas permiten asegurar que el inicio de la etapa de ampliación del plazo de los instrumentos a tasa fija en pesos, está asociado a las fechas en que el proceso de formación de precios en la economía reconoció las metas de inflación del Banco de México como el ancla nominal de la economía (véase Daniel Chiquiar,

realizadas en el sistema financiero, permitieron instrumentar una política de deuda pública orientada a incrementar el plazo y la duración de la deuda interna y reducir la dependencia de la deuda externa. Fueron acciones que contribuyeron a disminuir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones externas y movimientos en el tipo de cambio. Paralelamente se avanzó en el desarrollo del mercado local y la creación de una curva de rendimientos de largo plazo en moneda nacional, con una menor participación de instrumentos de tasa variable.⁷ Lo descrito estableció las bases para un manejo de la deuda más eficiente.⁸

.....

Antonio E. Noriega y Manuel Ramos Francia, “Un enfoque de series de tiempo para probar cambios en la persistencia de la inflación: la experiencia mexicana”, *Documentos de investigación*, México, Banco de México, 2007, http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/paf2006.pdf

7 > Entre las principales medidas para promover la liquidez del mercado local destaca el establecimiento del programa de formadores de mercado en el 2000, impulsado por el entonces director general de Crédito Público, Carlos García Moreno. http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/paf2006.pdf

8 > Véase “Lineamientos estratégicos para el manejo del crédito público”, pp. 6-9, http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/paf2006.pdf

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el presidente Felipe Calderón se comprometió a “administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros”. Adicionalmente pautó cuatro lineamientos:

a) Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, al tiempo que se asegura la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.

b) Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.

c) En el ámbito interno, promover la liquidez y la eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.

d) Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.

3.1 Acciones en el mercado local de deuda

La estrategia de deuda pública ha buscado ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal a fin de contar con acceso permanente a los mercados, aun bajo entornos altamente inciertos y volátiles.⁹ Para ello se tiene una mezcla de financiamiento que favorece la emisión de valores en el mercado interno, busca aumentar el plazo promedio de vencimiento y la proporción de deuda denominada a tasa fija, así como alcanzar un costo financiero más bajo, estable y con un perfil de amortizaciones más suave a lo largo del tiempo.¹⁰

9 > Véase “Plan anual de financiamiento 2007-2012”, http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/Paginas/plan_anual_financiamiento.aspx

10 > Véase ‘La evolución del costo en riesgo (CAR)’, en “Plan anual de financiamiento 2012”, pp. 23-26 y 47, http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2012.pdf

Es importante señalar que un elemento fundamental de la estrategia de conducción de deuda pública ha sido el desarrollo de un mercado local que cuenta con una activa participación de inversionistas locales y extranjeros. Por lo que toca a los primeros, destaca el impulso y el desarrollo dados a las administradoras de fondos para el retiro, cuya importancia radica tanto en la cuantía de los recursos que administran como en su horizonte de inversión de largo plazo.¹¹

A fin de reducir de manera sostenida los costos de financiamiento para el Gobierno Federal, se ha considerado necesario contar con un mercado de deuda local ampliamente competido, con extensa participación de inversionistas internos y externos. Por ello se ha integrado la operación de los instrumentos locales de deuda con las plataformas internacionales para la compra-venta y la liquidación de operaciones.

La internacionalización del mercado local de deuda fue una estrategia para que cualquier inversionista

11 > Los activos netos de las Siefores al cierre de junio fueron de 1739623.5 millones de pesos, equivalentes a 11.4% del PIB. Véase <http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=22>

global pudiera tener acceso a la deuda del Gobierno Federal en moneda nacional, lo que a su vez permite reducir el costo del financiamiento y ampliar el plazo de la deuda emitida.

Un ejemplo de los avances de dicha estrategia es la inclusión de los instrumentos de deuda local en los índices globales de renta fija, cuyo seguimiento por parte de múltiples inversionistas institucionales facilita la captación de un porcentaje de sus inversiones. En 2003 México fue incluido en el índice de instrumentos de deuda gubernamental Government Bond Index Broad (GBI Broad), elaborado por JP Morgan. Posteriormente, la propia deuda gubernamental fue añadida a otros índices, destacando por su importancia la incorporación en el Índice Global de Bonos Gubernamentales a Tasa Fija (WGBI, por sus siglas en inglés), que elabora Citibank.

México fue el primer país latinoamericano en ser incorporado al índice WGBI. Este paso fue resultado de una activa gestión por parte de Gerardo Rodríguez, entonces titular de Crédito Público. Como parte de la estrategia se realizaron intensas giras con inversionistas de Asia, Europa y América, ampliándose considerablemente la

base de inversionistas institucionales internacionales con interés en los títulos denominados en pesos.

Los resultados obtenidos superaron las expectativas: la tenencia de extranjeros en bonos a tasa fija pasó de 15.5% del total al cierre de 2006 a 47.8% a junio de 2012. Actualmente el mercado local de deuda es reconocido internacionalmente como uno de los mejores destinos de inversión de renta fija entre las economías emergentes y no emergentes.¹²

Por lo demás, se adoptaron acciones para fortalecer la liquidez y la eficiencia del mercado local de deuda, entre las que destacan las operaciones de recompra y permuta de bonos, el fortalecimiento de la figura de formadores de mercado y la implementación del método de colocación sindicada¹³ para los nuevos bonos de referencia.¹⁴

12 > Esta visión se ilustra por lo señalado por Bill Gross, fundador de PIMCO, en las redes sociales: “Let’s see: would I rather own German or Mexican 10 year bonds? 1.5% or 5.7%? Huge potential debt/GDP or half that of the U.S.? Duh.”

13 > Véase el Plan Anual de Financiamiento 2010, “Medidas para continuar mejorando la eficiencia del mercado de deuda”, http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/paf2010.pdf

14 > Consúltense los comunicados de prensa 008/2010, 017/2010, 045/2010,

El método referido comenzó en 2010 y permite que las nuevas emisiones de bonos y udibonos alcancen un monto importante en circulación desde la primera colocación. Entre las ventajas del mecanismo destaca que las emisiones son elegibles en los índices globales de renta fija y que promueve una distribución más eficiente de la tenencia de los títulos, al atraer una base de inversionistas más amplia.

Este esquema se ha venido adecuando para mejorar su funcionamiento. A principios de 2011 se detectó que en la colocación sindicada original, realizada con el formato de armado de libro, se enfrentaban algunos inconvenientes, pues ciertos inversionistas institucionales locales subestimaban su verdadera demanda –para presionar la determinación del nivel del rendimiento del nuevo título– y posteriormente presentaban posturas por montos muy elevados para lograr la mayor asignación posible. Ello ocasionaba que el proceso de colocación fuera incierto y no se tuviera la certeza de que el rendimiento otorgado fuese el adecuado.

014/2011, 027/2011, 092/2011, 115/2011, 016/2012 y 034/2012 de la SHCP.

Para eliminar el problema, el equipo de Crédito Público, encabezado por Alejandro Díaz de León, evaluó dos alternativas: *a)* que el Gobierno Federal tuviera la opción de incrementar la oferta del título sindicado, ante lo cual se podrían moderar las posturas finales o *b)* hacer el proceso de colocación a través de subasta, en la que cada participante asumiera cabalmente los riesgos de su postura (no recibir asignación si demanda un rendimiento muy alto o bien, buscar asegurar su asignación solicitando un rendimiento menor).

Después de una detallada revisión se eligió hacer la colocación a través de una subasta sindicada. Este proceso facilita combinar las ventajas de la fuerza de ventas de los formadores de mercado con la eficacia de la asignación y la determinación de precios de una subasta. Además, para garantizar una tenencia de títulos que promueva una adecuada operación del instrumento en el mercado secundario, se puso en marcha un registro de inversionistas que permite asegurar que éstos, en lo individual, no reciban una asignación mayor a un porcentaje preestablecido (8% en promedio).

Lo descrito ha servido para reducir la prima de liquidez asociada a las nuevas colocaciones y mejorar la determinación de los precios de los nuevos bonos de referencia. Ello ha tenido claros beneficios en la operación de estos bonos en el mercado secundario y menores costos de financiamiento para el Gobierno Federal. En el esquema los extranjeros también han participado activamente, recibiendo 28% de las asignaciones de las subastas sindicadas realizadas en 2012.

Por lo que toca a los esfuerzos para fortalecer el esquema de formadores de mercado, en 2008 se introdujo su figura para los udibonos. La fórmula ha sido de gran utilidad para aumentar la liquidez y profundidad del mercado primario y secundario de los títulos de deuda interna, así como para el desarrollo de mercados financieros relacionados, como son los de derivados, reportos o préstamo de valores.

Con los programas de colocación sindicada y de formadores de mercado se han mejorado las condiciones de acceso al financiamiento local y se ha procurado mantener una adecuada distribución de los instrumentos de deuda entre una amplia base de inversionistas. Esto ha sido un

factor clave para diversificar la base de inversionistas que mantienen instrumentos gubernamentales.

Desde finales de los noventa se había intentado, sin éxito, que los títulos de deuda pública fueran accesibles de manera directa para las personas físicas. Otros países han puesto en marcha programas con esas características desde hace muchos años, como Inglaterra, a través de sus oficinas postales y gubernamentales. Los beneficios son claros, ya que sin intermediarios se permite que los ciudadanos inviertan sus recursos en los instrumentos de deuda pública.

Un segundo intento por desarrollar esa posibilidad se efectuó a principios de la década pasada, pero tampoco se concretó. Fue sólo a fines de 2010 cuando Gerardo Rodríguez, al frente de la Unidad de Crédito Público, presentó al entonces secretario Ernesto Cordero un vehículo para dar al pequeño ahorrador acceso directo, sin comisiones, a toda la gama de títulos gubernamentales. El avance tecnológico, la adecuación del marco normativo y el desarrollo de una poderosa plataforma operativa en el portal de internet permitieron alcanzar la meta.

El presidente Felipe Calderón puso en marcha el programa Cetesdirecto el 26 de noviembre de 2010, y él mismo realizó una inversión a seis meses. Este programa está orientado a promover y fomentar el ahorro, mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para los ahorradores pequeños y medianos, generando así un canal adicional para la distribución de la deuda pública.

Cetesdirecto y los contenidos informativos elaborados han actuado asimismo como una herramienta de educación e inclusión financiera para segmentos de la población antes no atendidos. Entre las más recientes innovaciones del programa destacan el ahorro recurrente y la contratación y operación a través de dispositivos móviles de uso común y el lanzamiento de Cetesdirecto Niños, una herramienta de inversión y educación financiera diseñada para cultivar la semilla del ahorro entre los más jóvenes.

3.2 Acciones en el mercado externo de deuda

El uso del financiamiento externo se prevé como complemento del financiamiento interno. El objetivo es contar con acceso permanente a los principales mercados, para ampliar y diversificar la base de inversionistas y mejorar los términos y las condiciones de los pasivos en el exterior.

El objetivo se ha cumplido. En 2010, el Gobierno Federal emitió un bono a 100 años por un monto de 1000 millones de dólares, a una tasa de rendimiento de 6.10%. Con esta transacción México se convirtió en el primer país latinoamericano y el segundo soberano en el mundo –después de China– en emitir un bono con este plazo. Cabe mencionar que en las semanas previas a dicha colocación, Gerardo Rodríguez presentó al subsecretario José Antonio Meade dos posibilidades para colocar un instrumento de muy largo plazo; las alternativas eran: la emisión de un bono perpetuo o de uno a 100 años. Se optó por el segundo debido a varias consideraciones técnicas, como las relativas a un mayor universo potencial de inversionistas y a la posibilidad de

que pudieran realizarse reaperturas sobre el mismo. El hecho de que unas semanas después de la colocación se celebrara el Centenario de la Revolución mexicana dio mayor difusión a la emisión de este importante y emblemático bono.

En agosto de 2011 se llevó a cabo la reapertura del bono a 100 años por 1000 millones de dólares, con un rendimiento al vencimiento de 5.96%. Esta colocación de largo plazo se realizó a un costo favorable, a pesar de enfrentar un entorno de marcada volatilidad: tan sólo tres días hábiles antes de la reapertura, la calificadora Standard & Poors había bajado la calificación crediticia soberana de Estados Unidos. Tras ese anuncio los mercados registraron un notable aumento en la incertidumbre y un recrudecimiento en la aversión al riesgo. No era difícil deducir que, si el mayor y más importante activo libre de riesgo en el mundo podía degradarse, el desempeño del resto de los activos podría ser aún más incierto. No obstante, se mantuvo el interés en el mercado por la reapertura del bono a 100 años; el libro tuvo más de 100 inversionistas y demanda superior a los 2600 millones de dólares. El complejo entorno en

el cual se ejecutó esta exitosa reapertura dio lugar a que la transacción recibiera el reconocimiento de prestigias publicaciones especializadas, como *Euromoney* y *Latin Finance*, y a que incluso esta última considerara a México como el emisor soberano del año.

Las decisiones de emitir el bono a 100 años en 2010 y reabrirlo en 2011 implicaron un proceso de análisis que consideró, entre otros, los siguientes elementos: las condiciones del mercado, el tipo de inversionista interesado, los costos asociados a la extensión de plazo, la reducción del riesgo de refinanciamiento, la señal que una operación con tales características tendría en el mercado y en el acceso a financiamiento en el futuro. Ambas transacciones se realizaron en momentos en que su aplicación confirmó a la comunidad internacional la solidez de los fundamentos macroeconómicos de México y la fortaleza en su capacidad de pago, lo que permitió diferenciarse del resto de las economías emergentes y mantener su liderazgo en los mercados financieros internacionales. Lo anterior se ha traducido en menores costos de financiamiento para el Gobierno Federal y para el resto de los agentes económicos internos.

En mayo de 2012 el Gobierno Federal emitió en el mercado japonés dos bonos públicos no garantizados por un monto acumulado de 80 000 millones de yenes, con vencimientos en 2015 y 2017. Esta iniciativa fue resultado de una estrategia para volver a ese nicho asiático después de más de una década. El paso inicial se dio en 2009, cuando México emprendió una colocación en divisa nipona con la garantía del Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC, por sus siglas en inglés), a fin de familiarizar paulatinamente al inversionista de aquel país con el riesgo de crédito mexicano. En 2010 se aplicó otra emisión en yenes con la garantía del propio JBIC para continuar consolidando la presencia de México en dicha plaza. Finalmente, en 2012 se pudo acceder a ese mercado sin garantía, lo que en adelante permitirá colocar deuda en yenes de forma regular.

Si bien las transacciones en yenes con garantía habían devuelto el nombre de México a la comunidad de inversionistas japoneses, la garantía del 95% otorgada por el JBIC convertía a la emisión en un instrumento con calidad crediticia AAA y sólo residualmente ligada al riesgo de crédito de México.

En agosto de 2011, después de múltiples reuniones con los inversionistas japoneses, se detectó que no estaban listos para procesar en el corto plazo una autorización de sus comités de inversión, si bien reconocían el manejo económico de México en los últimos años. En febrero de 2012 se tuvo otro acercamiento con la comunidad financiera japonesa, el cual dejó apreciar un mayor interés por participar en una colocación pública sin garantía. Ello dio lugar a que en mayo se pudiera ejecutar una transacción por demás importante, la primera en su tipo para un emisor soberano de Latinoamérica desde 2001 –y la primera para cualquier emisor de igual calificación desde la crisis de 2008–. Se abrió entonces la posibilidad de acudir a ese mercado, consolidando la diversificación de las fuentes externas de financiamiento.

Durante 2012 el Gobierno Federal ha podido acceder en repetidas ocasiones al mercado externo con costos de financiamiento históricamente bajos y con un número mayor de inversionistas. Al respecto, destacan la liquidez y la profundidad de la curva de rendimientos en dólares, con instrumentos que van hasta los 100 años

y la opción de acudir regularmente a los mercados en euros y en yenes.

4. RESULTADOS

El manejo de deuda durante esta administración ha contribuido a tener un amplio acceso al financiamiento y a que éste se haya dado a los mayores plazos y los menores costos en la historia del país.

En estos años la deuda pública ha sido un factor de estabilidad para la economía del país, incluso con una crisis internacional sin precedente en más de 80 años. Esto último contrasta marcadamente con otros episodios en la historia económica de México, en los que ante choques internos o externos, el nivel, el costo y la estructura de los pasivos públicos adquirirían una dinámica que en poco tiempo desencadenaba graves consecuencias financieras, con efectos adversos para la población.

De los principales logros que dan cumplimiento a los lineamientos y la estrategia de crédito público establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, pueden mencionarse:

a) El costo financiero de la deuda total ha registrado niveles mínimos y se ha vuelto más estable ante cambios en los mercados. Al cierre de 2011 se ubicó en 1.7% del PIB, cuando en 2000 y en 2006 había estado en 3.1 y 2%, respectivamente. De hecho se mantuvo en niveles reducidos, aun en los periodos más complejos de la crisis internacional. Así, el manejo del crédito público se consolidó como un factor de fortaleza para las finanzas y la estabilidad económica.

b) Se profundizaron significativamente los mercados de deuda, tanto internos como externos. La duración y el plazo por vencer de la deuda interna pasaron de 2.8 y 4.3 años, en diciembre de 2006, a 4.82 y 7.8 años, en junio de 2012; por su parte, la externa lo hizo de 6.4 a 8.2 años y de 10.6 a 15.2 años, respectivamente.

c) Se ha intensificado considerablemente la competencia en el mercado local de deuda, con un universo de participantes histórico por la amplia base de inversionistas internos y externos.

d) Se ha reforzado e incrementado la capacidad para obtener financiamiento en los mercados internacionales, como lo comprueban los accesos al mercado japonés y al financiamiento en dólares hasta por 100 años.

e) Se desarrolló Cetesdirecto, novedoso programa que ofrece a las personas físicas residentes en el país toda la amplia gama de instrumentos de deuda del Gobierno Federal, los cuales se colocan semanalmente en las subastas que realiza el Banco de México, sin comisión alguna y desde 100 pesos. Éste es un mecanismo que promueve activamente la inclusión y la educación financiera en beneficio de la población.

5. PENDIENTES Y RETOS

La experiencia reciente de México ilustra los claros e importantes beneficios de contar con fundamentos macroeconómicos sólidos y una adecuada estrategia de deuda pública que permitan hacer frente a choques internos o externos sin poner en riesgo la estabilidad de la economía, la cual debe ser entendida como un bien público indispensable para el desarrollo y el crecimiento. En este sentido, el primer reto que enfrenta la conducción de la deuda pública es perseverar y profundizar los avances en la ruta trazada, con un nivel y una composición de pasivos que sean sostenibles a lo largo del tiempo, aun en presencia de escenarios adversos extremos.

Se prevé que el entorno global seguirá siendo complejo, caracterizado por riesgos, acontecimientos y disyuntivas sin precedentes, lo que hace impredecibles los escenarios que podrían presentarse en los mercados internacionales. Por ello se debe continuar promoviendo y ampliando las fuentes de financiamiento y la base de inversionistas, a fin de tener acceso permanente a

los mercados de capitales en condiciones adecuadas de plazo y costo.

También es necesario seguir con el impulso al desarrollo del mercado local de deuda, elevar la liquidez y la eficiencia de los bonos gubernamentales nominales e indizados, y continuar con la reducción de los riesgos de refinanciamiento y de tasa de interés que enfrenta el Gobierno Federal, mediante el incremento del plazo promedio de vencimiento y duración de la deuda. Adicionalmente, se debe estar alerta para que la internacionalización del mercado local de deuda siga traduciéndose en importantes beneficios para la economía nacional, entre los que destacan mejores condiciones de acceso al financiamiento para todos los agentes económicos. Ello sin perder de vista los retos que pueden estar asociados a una creciente participación de extranjeros en el mercado de deuda local.

Es conveniente promover el desarrollo de todos los mercados de crédito, lo que se traducirá en un mayor y mejor acceso al financiamiento por parte de los agentes económicos, tanto públicos como privados. En particular, se debe consolidar gradualmente la entrada

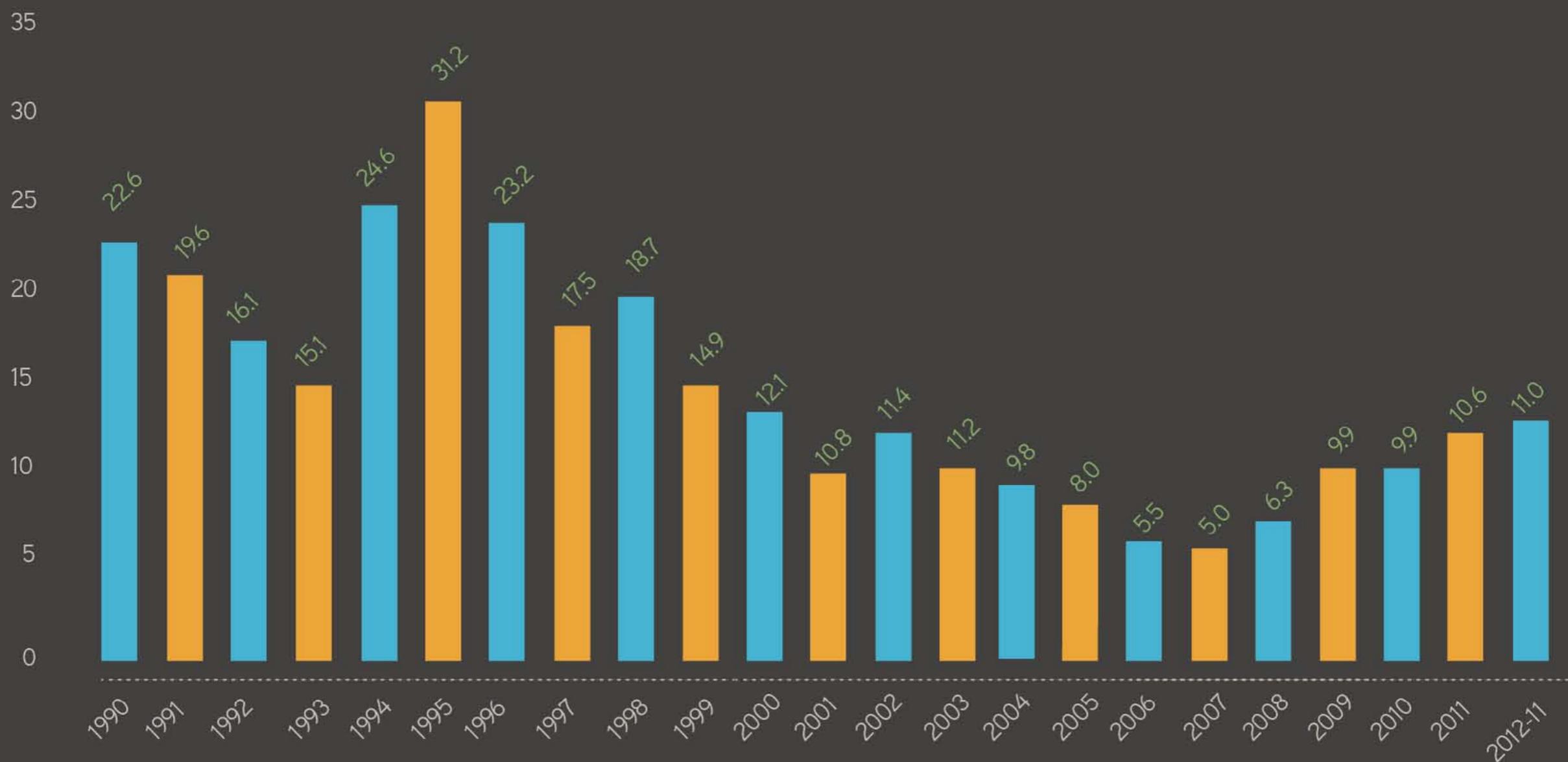
de empresas medianas en los mercados de capital, así como trasladar al sector privado el éxito logrado en el desarrollo de mercados de deuda pública, para potenciar el acercamiento de todo tipo de empresas al mercado de deuda local. Por lo demás, es importante emprender las acciones necesarias para que organismos y entidades públicos puedan hacer más líquidas y profundas sus emisiones de deuda en el mercado de valores.

Se debe continuar con el impulso al desarrollo del mercado de instrumentos segregables con el fin de proveer mayor profundidad al mercado local de valores gubernamentales y ofrecer a los inversionistas una opción de inversión que les facilite hacer una gestión más eficiente de sus portafolios.

En cuanto al programa Cetesdirecto, es necesario impulsar la masificación de su uso y posicionarlo como una alternativa real de ahorro e inversión para toda la población.

FIGURA 1

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO (% DEL PIB)





ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

“CON ESTA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN
A DESASTRES NATURALES
NO SÓLO ESTAMOS RECONSTRUYENDO
LA INFRAESTRUCTURA DESTRUIDA,
SINO QUE TAMBIÉN ESTAMOS RESTABLECIENDO
LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y COMERCIAL
DE LAS ZONAS AFECTADAS; Y, TAMBIÉN,
ESTAMOS APOYANDO A LOS MEXICANOS
QUE MÁS LO NECESITAN,
CUANDO MÁS LO NECESITAN.”

ERNESTO CORDERO ARROYO

1. INTRODUCCIÓN

Durante la presente administración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha logrado consolidar una estrategia integral de manejo de riesgos, compuesta por herramientas financieras que permiten absorber los efectos negativos de distintos tipos de choques macroeconómicos. El objetivo principal de estos instrumentos ha sido brindar márgenes de maniobra al Gobierno Federal ante deterioros inesperados en las principales variables que determinan las finanzas públicas, tales como el precio del petróleo, la estabilidad en la economía externa o los gastos extraordinarios que pueden generar las catástrofes naturales.

Gracias a este recurso México ha sido reconocido internacionalmente como un pionero en la administración de riesgos relacionados con la hacienda pública: se le ha elogiado por su uso de recursos financieros para la cobertura de ingresos petroleros, también por ser uno de los primeros países con suficiente solidez macroeconómica para recibir una Línea de Crédito Flexible (LCF)

por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI). En cuanto al manejo de los costos de desastres naturales, se le ha reconocido por estar en la vanguardia en el diseño y la utilización de instrumentos innovadores de transferencia de riesgos, como los bonos catastróficos y el reaseguro al Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Por todo esto, la SHCP recibe año con año numerosas misiones de otras naciones que buscan reproducir los modelos mexicanos. Por lo demás, la totalidad de la estrategia formulada ha permitido ampliar las líneas de responsabilidad fiscal impulsadas por el presidente Calderón.

Durante muchos años, secretarios y subsecretarios han encauzado esta estrategia para atender retos puntuales del manejo de contingencias adversas en las finanzas públicas; por ejemplo, mediante la emisión de bonos catastróficos –impulsada desde que Alonso García era subsecretario del ramo y José Antonio González era titular de la Unidad de Seguros y Valores–, las coberturas petroleras –promovidas por diferentes secretarios, entre ellos Agustín Carstens y Ernesto Cordero, así como por los titulares Gerardo Rodríguez

y Miguel Messmacher–, o la contratación de la Línea de Crédito Flexible con el FMI –lograda por el subsecretario Alejandro Werner–.

Durante esta administración se tomaron decisiones orientadas a construir un plan de manejo macroeconómico contra contingencias adversas a las finanzas públicas, el cual cubre dos grupos amplios de actividades: *a)* aquellas que permiten controlar los riesgos a través de estrategias financieras de cobertura, y *b)* aquellas que facilitan transferir parte del riesgo absorbido frente a desastres naturales.

2. INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO DE RIESGOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Como parte de la estrategia de administración de riesgos del Gobierno Federal, durante esta administración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) activó múltiples líneas de acción diseñadas para estabilizar las

finanzas públicas en procesos adversos al crecimiento económico: *a)* la contratación de coberturas petroleras y la creación de distintos fondos de estabilización; *b)* el seguimiento de una política de acumulación de reservas internacionales y la negociación de una Línea de Crédito Flexible con el FMI; *c)* un manejo proactivo y eficiente de la deuda, y *d)* la construcción de un sistema bancario fuerte y bien capitalizado.

El objetivo común ha sido complementar el amplio mandato de responsabilidad fiscal característico del gobierno del presidente Calderón, que ha impulsado como nunca antes la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y la rendición de cuentas. Al instrumentar herramientas para obtener recursos adicionales al presupuesto del Gobierno Federal en periodos de baja actividad económica, caída en los precios del petróleo o desastre natural severo, se evita realizar recortes en otros rubros importantes –como son los programas sociales– y se ejecutan medidas “contracíclicas” para contrarrestar la disminución temporal en el crecimiento económico.

2.1 Fondos de estabilización y coberturas petroleras

El Gobierno Federal cuenta con el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), creado en 2001 para acumular los recursos excedentes derivados de niveles de percepciones relacionadas con el petróleo, superiores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el año en curso. Esta herramienta se utiliza cuando el precio del crudo cae por debajo de lo estimado, a fin de aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional.

La crisis financiera internacional de 2009 obligó al Gobierno Federal a utilizar los recursos del FEIP, ya que durante ese año se observó la mayor caída en 30 años de los ingresos petroleros, tributarios y propios de las entidades de control presupuestario directo de Pemex. El mecanismo aseguró que el gasto público fuera similar al previsto originalmente (Fig. 1). 

El funcionamiento del FEIP se complementa con la compra de coberturas ante posibles disminuciones en los precios del petróleo. Mediante la adquisición de opciones de venta a un costo determinado –con

cargo al FEIP– el gobierno asegura un importe de comercialización por cada barril de crudo. Así, el nivel de gasto público se aísla de posibles caídas en los costos internacionales del hidrocarburo, que son sumamente volátiles.

Durante los años en que se ha mantenido esta cobertura la secretaría ha desarrollado una estrategia que consiste en sostener derechos de cobro contingentes ante la materialización de una necesidad financiera real. Esto implica erogar anualmente recursos para adquirir los citados derechos, sin que de manera obligatoria se restituya un pago.

La SHCP llegó a ser cuestionada por algunos legisladores sobre la necesidad de la contratación de las coberturas petroleras. Por ejemplo en 2008, en un debate sobre la reforma energética llevado a cabo en el Congreso de la Unión,¹ Pablo Gómez, entonces senador por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuestionó al secretario Agustín Carstens:

¿Por qué compró usted un seguro para proteger de posibles disminuciones en el precio del petróleo [...] y que le costaba al país, no a usted, 7 000 millones de pesos, cuando los precios estaban subiendo incessantemente? [...] Le pregunto, ¿usted pensó que el año pasado el precio del petróleo iba a bajar?

A lo que Carstens respondió:

Porque si cae el precio del petróleo se afectan las finanzas públicas y tendríamos que entrar en un proceso de recorte de gasto [...] Qué bueno que no cayó el precio del petróleo y qué bueno que el seguro no se ejerció. Es como si usted compra un seguro de un coche, pues sí, gastamos en el seguro, pero usted no se va a lamentar, después de un año, de que no chocó. Aquí el punto es exactamente el mismo [...] si existen elementos efectivos para hacer uso de recursos públicos y comprar esos seguros, creo que es lo responsable y lo prudente [...] La idea es prudencia, la idea es proteger nuestra capacidad de gasto.

1 > Decimocuarto Foro Reforma Energética, 1º de julio de 2008, 34ª parte cp.

El tiempo dio la razón a la idea de prudencia más rápido de lo pensado: un año después el precio del barril de petróleo se desplomó (Fig. 2)  y el gasto público logró mantenerse gracias a la contratación de las coberturas. Debido al resultado exitoso, México obtuvo el Premio al Uso más Innovador o Creativo de Derivados, otorgado por la revista especializada *Futures and Options World*.

Esta experiencia le ha enseñado al país la importancia de estar bien preparado, por lo que continúa la contratación de coberturas petroleras y la acumulación de recursos en los distintos fondos de estabilización.

2.2 Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario Internacional

Durante las reuniones del G-20 en 2009, en las que México participó, se estableció el compromiso de crear un instrumento financiero al que tuvieran acceso los países con marcos macroeconómicos sólidos. Para tal efecto, el FMI aprobó la creación de la Línea de

Crédito Flexible con un uso no sujeto al cumplimiento de condicionantes como metas fiscales o reformas a sectores específicos. Como tal, su otorgamiento constituye un reconocimiento a la fortaleza de las políticas macroeconómicas de los Estados y redundó en una fuente de reservas internacionales listas para ser utilizadas en una situación de emergencia.

Considerando la incertidumbre generada por la crisis financiera mundial y con objeto de blindar la economía mexicana ante la posibilidad de condiciones desfavorables en los mercados internacionales de capital, la Comisión de Cambios, presidida entonces por Agustín Carstens, solicitó en 2009 acceso a la LCF del FMI por un monto de 47 000 millones de dólares y un plazo de un año, el cual fue autorizado.

En 2010 la Comisión de Cambios, ya encabezada por Ernesto Cordero, determinó requerir al propio FMI la renovación por dos años de la LCF, ahora por un monto aproximado de 72 000 millones de dólares. Se consideró que la línea era un buen complemento a las políticas económicas implementadas por el gobierno, al cumplir con una función precautoria que apuntala la confianza

con respecto a los fundamentos del país. Con la ampliación se aprovecharon además las mejores condiciones de madurez, plazo y acceso del instrumento, en un entorno internacional donde aún persistían riesgos asociados a la situación financiera.

3. ESTRATEGIA FINANCIERA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS ASOCIADOS A DESASTRES NATURALES

Debido a su localización geográfica, México es altamente susceptible de sufrir tanto fenómenos hidrometeorológicos como geológicos. Las estadísticas muestran que, de manera similar a la tendencia mundial, la frecuencia de estos eventos en el territorio se ha incrementado en las últimas cinco décadas (Fig. 3a).² Sin em-

2 > Cuando se habla de fenómenos hidrometeorológicos se hace referencia a inundaciones, huracanes tropicales, sequías y granizadas. Por su parte, los fenómenos geológicos son los relativos a terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis y derrumbes. En México se presentan más de 90 terremotos al año

bargo, el costo acumulativo para el país es mayor en comparación con otros –se estima que entre 2000 y 2010 fue de más de 25 000 millones de dólares (Fig. 3b), afectando en distintos grados a cerca de ocho millones de personas.

Tal situación, que tenía un potencial importante para generar una contingencia en las finanzas públicas, preocupó al entonces director general de Seguros y Valores, Guillermo Babatz, que en 2002 inició con su equipo los trabajos para explorar formas innovadoras de transferencia de este tipo de riesgos a los mercados financieros. Tocó a su sucesor, José Antonio González Anaya, diseñar y contratar el primer bono catastrófico emitido por un soberano: CatMex2006, para cubrir el riesgo de un terremoto severo.

Sin embargo, inicialmente se supo que el reto no sólo era garantizar recursos para responder de manera oportuna a un gran sismo, sino que además habría que ampliar la

con una magnitud superior a los cuatro grados en la escala de Richter –el equivalente a 6% de los ocurridos a nivel mundial–. Las áreas más expuestas a estos eventos comprenden por encima de 50% del territorio nacional, que genera alrededor de 60% del PIB.

cobertura respecto de otros fenómenos que también dañan infraestructura crítica del Gobierno Federal, como son los huracanes. Por tal motivo, Lorenza Martínez Trigueros, titular en 2007 de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), enfocó sus esfuerzos tanto en el respaldo de la documentación sobre los bienes susceptibles de ser siniestrados por una catástrofe natural, como en los análisis de riesgos. El reto no era fácil, pues los datos estaban dispersos en varias dependencias federales y pocas veces se habían actualizado. No obstante, la tarea se concluyó y la información recopilada en los años siguientes sirvió para construir mejores modelos de riesgos.

Hoy en día esta estrategia descansa en tres componentes principales: *a)* un vehículo financiero, el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), por el cual el Gobierno Federal presupuesta año con año recursos para absorber riesgos; *b)* un programa de bonos catastróficos que permite al Fonden, previo pago de una prima, obtener caudales inmediatos para la atención de la emergencia, los cuales provienen de la exención del pago del principal de los bonos a los inversionistas, cuando ocurre un evento severo (terremoto o huracán) con ciertas características de

localización e intensidad predefinidas, y *c)* un sistema de reaseguro con el que el Fonden se hace de capital complementario para la reconstrucción de bienes dañados, al producirse desviaciones en los pagos del fondo por el incremento en la frecuencia de los eventos ocurridos en un año en particular. Véase el esquema de esta estrategia (Fig. 4). 

3.1 El Fondo de Desastres Naturales

Inicialmente establecido como programa en el PEF para cubrir la reconstrucción de infraestructura pública y viviendas en pobreza patrimonial que resultaran dañadas en alguna emergencia, el Fonden tiene como objetivo asegurar recursos financieros suficientes e inmediatos en caso de desastre natural. Así, desde 2006 se estipuló que el presupuesto federal debe asignarle partidas anuales equivalentes a cuando menos 0.4% del gasto programable total.³

.....
3 > Aproximadamente 10 000 millones de pesos anuales.

Aun cuando para 2006 se había logrado contar con recursos presupuestales recurrentes para atender las emergencias y reconstruir la infraestructura dañada por desastres naturales, era necesario disponer alrededor del Fonden una plataforma que permitiera a la SHCP transferir parte del riesgo, contemplando que uno o varios desastres pudieran exceder los recursos del propio Fonden y con ello desestabilizar las finanzas públicas de un año en particular.

El primer paso hacia la construcción de dicha plataforma se dio en 2006, cuando José Antonio González Anaya y su equipo de Análisis de Riesgos gestionaron que las reglas del Fonden permitieran el uso de recursos del fondo para contratar instrumentos de transferencia de riesgos.

El segundo paso lo dio en 2008 Lorenza Martínez, al basar la estrategia de manejo de riesgos de desastres naturales en la identificación de los bienes susceptibles de ser dañados, así como en la cuantificación de dichos riesgos. Para comenzar los trabajos de recolección de información y análisis, Martínez conformó un grupo multidisciplinario coordinado por el director de Análisis

de Riesgos de la USPSS, Salvador Pérez Maldonado, y con presencia de investigadores del Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM-IINGEN) liderados por Mario Ordaz y Eduardo Reynoso, así como de miembros de la Dirección de Investigación y de Desarrollo de Agroasemex, la reaseguradora estatal orientada a riesgos agro-climáticos entonces encabezada por Salvador Mayoral.

El tercer paso correspondió a Manuel Lobato, que al tomar las riendas de la USPSS en 2008 logró entablar la colaboración de las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT), Educación Pública (SEP), Desarrollo Social (Sedesol), Salud (SSA) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua), a fin de completar uno de los inventarios de activos públicos más completos a nivel mundial, el cual incluye información de carreteras, hospitales, escuelas e infraestructura hidráulica, además de datos de viviendas en pobreza patrimonial.⁴

4 > El inventario incluye datos de: *a)* localización por coordenadas geográficas; *b)* tipo estructural y diseño original para modelar la resistencia de cada bien contra riesgos de diferentes intensidades (vulnerabilidad) y *c)* costos de reposición. Incluso cuando la forma de construir la base difirió de la práctica

Si bien para 2010 ya se estaba trabajando para que la SHCP se hallara financiera e informáticamente preparada para apoyar al Fonden en su valiosa labor, al entonces secretario Ernesto Cordero le tocaría enfrentar el peor año en términos de pérdidas económicas en la historia de este organismo. En esos meses ocurrirían tres eventos hidrometeorológicos severos: *Alex, Karl y Matthew*, que en conjunto más que triplicaron los gastos que hasta entonces se habían observado en el Fonden. En julio, ante los daños sin precedentes que el primer fenómeno ocasionó en la infraestructura de carreteras, puentes, escuelas y redes de agua en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, Cordero tuvo una reacción inmediata y contundente que marcó la pauta de una estrategia sólida reconocida ahora internacionalmente. En entrevista con el periodista Joaquín López Dóriga, y advirtiendo el nerviosismo social por la severidad de los daños, el

comercial internacional en que los activos mapeados no son los típicamente respaldados por la industria de seguros mundial, la calidad del inventario fue reconocida por una de las empresas líderes en modelación de riesgos catastróficos, Risk Management Solutions (RMS), y fue lo suficientemente robusta para que los ingenieros de la UNAM construyeran distintos modelos de valuación probabilística para los riesgos de sismo y huracán.

secretario dijo: “[Para el Fonden] sí hay recursos, *lo que hay que hacer es seguir el procedimiento que se sigue en México ante un desastre natural*”.

La conjunción de los datos obtenidos, los modelos establecidos y los sistemas construidos ha permitido que la SHCP, a través de la USPSS, consolide un esquema vanguardista de manejo de riesgos de desastres naturales que potencia la información y los recursos financieros del Fonden (Fig. 5). 🖱️ Actualmente, tanto el plan estratégico como los instrumentos que lo componen han allegado a México la confianza del G-20, que busca promover que más países intercambien experiencias y encuentren fácilmente métodos de instrumentación de estrategias similares.

3.2 Bonos catastróficos

Durante 2005 José Antonio González Anaya, entonces titular de la USPSS, encargó al Banco Mundial el diseño de un instrumento financiero para transferir parte de los riesgos relacionados con atención de emergencias, que hasta ese

momento eran absorbidos en su totalidad por el Fonden.

En 2006 el mecanismo estaba listo, y al emitirse exitosamente en el mercado, México se convirtió en la primera economía emergente latinoamericana en emitir un bono catastrófico,⁵ el CatMex, que permitiría al Fonden contar con recursos urgentes para responder a sismos de grandes magnitudes. Este bono fue estructurado de tal manera que el pago al Fonden habría de extenderse inmediatamente después de verificada la existencia del

.....

5 > Un bono catastrófico (*cat bond*) está estructurado como un contrato entre un cedente de riesgo (el participante en busca de protección) y un vehículo de propósito especial (SPV) que sirve para ceder ese riesgo a un grupo de inversionistas. El SPV obtiene el capital necesario para suscribir y garantizar de manera completa el contrato de protección mediante la venta de un bono. Debido a que este bono es emitido de manera directa por el SPV y no genera obligaciones de pago directas sobre el cedente, no se considera como deuda del mismo. Las ganancias de la venta del bono son depositadas en una cuenta específicamente establecida para pagar al cedente del riesgo el monto del principal en caso de que se materialice el riesgo cedido. Los inversionistas son compensados por su riesgo recibiendo un pago periódico en contraprestación, el cual se encuentra por arriba de la tasa libre de riesgo y proviene de las primas pagadas por el cedente del riesgo al SPV más las ganancias de inversión sobre el principal del bono. Este beneficio refleja el precio que el mercado impone por recibir la probabilidad, determinada por el agente modelador, de que el bono pierda dinero en caso de que se materialice el riesgo (esto es, fenómeno de la naturaleza de carácter catastrófico).

fenómeno con características específicas (geografía en que se presentaba, profundidad del epicentro e intensidad). CatMex tuvo una vigencia de tres años y terminó su cobertura en mayo de 2009.

En ese mismo año, buscando continuar con la estrategia de la Secretaría de Hacienda, y ya con los resultados de los inventarios de bienes y los modelos de riesgos desarrollados, el Banco Mundial propuso que la renovación del bono catastrófico ampliara su cobertura para incluir huracanes y que sirviera como vehículo para que otros países aprovecharan el éxito alcanzado por México emitiendo bonos de forma paralela.

Independientemente del fracaso de la idea original del Banco Mundial de impulsar un vehículo multirriesgos/multipaíses, México sí logró su propósito y emitió el MultiCat 2009, que provee recursos para hacer frente a pérdidas de emergencia si se cumplen las condiciones de ubicación e intensidad del fenómeno natural (140 millones de dólares para terremoto y 50 millones de dólares para cada una de las áreas que comprenden huracanes –lo que redundaría en una cobertura total de 150 millones de dólares–).

La figura 6, panel a,  muestra las áreas geográficas cubiertas para terremoto; la figura 6, panel b,  ilustra las relativas a huracanes del Pacífico y el Atlántico (considerando la categoría del huracán y su trayectoria como condiciones para la compensación).

3.3 Estrategia de reaseguro

Con CatMex2006 y el posterior MultiCat2009 se logró asegurar recursos inmediatos para responder a una emergencia severa causada por un sismo o un huracán de grandes magnitudes en zonas claves del país. Sin embargo, esto no cubría la eventualidad de que múltiples terremotos, huracanes y otros fenómenos de grado menor causaran daños durante un año en particular, provocando que, al acumularse, los recursos del Fonden no fueran suficientes para reconstruir la infraestructura federal crítica.

Por tal motivo, y descansando en el inventario de bienes y el modelo de riesgos ya descritos, en 2011 Manuel Lobato y su equipo diseñaron un primer programa de

Reaseguro Catastrófico para Fonden, intermediado y administrado por Agroasemex. Este programa consistió en contratar una cobertura anual por 4 800 millones de pesos frente a las desviaciones en el gasto anual del fondo por incrementos en la frecuencia de los desastres o por el desarrollo de eventos atípicamente severos. La operación del seguro fue alineada a su correspondiente del Fonden con el fin de cubrir los bienes y los riesgos contemplados en sus reglas. La propuesta fue presentada a los entonces subsecretarios del ramo José Antonio Meade y José Antonio González, quienes aprobaron su instrumentación.

Es importante resaltar que el inventario de bienes y los modelos desarrollados permitieron la exitosa contratación del programa por dos razones: por un lado, facilitaron a la USPSS identificar el nivel de cobertura deseado; por otro, dieron confianza a los reaseguradores a partir de que el riesgo tomado fue medido y analizado de forma consistente con las mejores prácticas de la industria.

Para 2012, con Darío Luna Plá a cargo de la USPSS, se renovó el programa de reaseguro con mejoras importantes respecto de la primera emisión: se incrementó

la cobertura a 5 500 millones de pesos, se obtuvo una mayor participación de los mercados de reaseguro –con alrededor de 40 instituciones– y se mejoró la forma en que el Fonden transforma las pérdidas computadas conforme a las reglas del fondo a pérdidas computadas bajo contratos de seguro y reaseguro –este mecanismo de transformación del riesgo absorbido por un programa de gobierno a uno absorbido por el mercado de reaseguro es único en el mundo–.

3.4 Fondo de reconstrucción

Antes de 2010 el Fonden depositaba en un fideicomiso 50% del monto para la reconstrucción de infraestructura de las entidades federativas, las cuales debían sujetarse a añadir el porcentaje faltante. Aun así, muchos de los estados que sufrían desastres solicitaban a la secretaría, año tras año, recursos adicionales para solventar sus compromisos con el fondo. Por lo demás, era impensable condonar dichos compromisos, pues más allá de que no se contaba con los mecanismos finan-

cieros, se podía correr el riesgo de hacer del Fonden un organismo ineficiente.

Como se mencionó en párrafos anteriores, 2010 fue un año muy severo en términos de fenómenos naturales. Ernesto Cordero, como secretario, fue sensible a la situación y a la necesidad de garantizar recursos al fondo. El Congreso también hizo lo suyo, por lo que las negociaciones del paquete económico 2011 estuvieron abocadas a resolver el problema. El equipo de la SHCP ideó dos soluciones: propuso que se buscara reaseguro para el Fonden, lo que se materializó en 2011, y promovió que se instrumentara financiamiento especial a las entidades federativas afectadas bajo un esquema que les garantizara el pago del principal mediante un bono cupón cero.

Por ello, el entonces titular de la Unidad de Crédito Público, Gerardo Rodríguez, se dedicó a crear el fondo de reconstrucción, el cual inició con 4 500 millones de pesos. Bajo el esquema ideado en la SHCP se detonaría financiamiento a los estados para honrar sus obligaciones de contribución *pari passu* con el Fonden. Así, se hacía necesario empatar el mandato de un banco de desarrollo con las necesidades estatales, por lo que

Rodríguez y el equipo de Alonso García en Banobras realizaron un trabajo en coordinación, aprovechando que esta institución ya tenía relaciones crediticias con las entidades federativas para promover el fondo de reconstrucción y estructurar los bonos cupón cero que respaldan los créditos.

4. PENDIENTES Y RETOS

Sin duda se ha avanzado significativamente en el entendimiento, medición y manejo de las principales fuentes de riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas federales. Las estrategias instrumentadas hasta ahora han logrado progresar en la curva de aprendizaje, pues cada vez se contratan bajo términos económicos y operativos más eficientes y están sirviendo de guía a muchos otros países que comparten escenarios similares. De ahí que sea fundamental mantener la disciplina gubernamental para asegurar la información y los

recursos que permitan contratar de modo permanente los instrumentos descritos.

Asimismo, es necesario continuar estudiando las fuentes de riesgo presentes en las finanzas públicas federales y estatales, ya que éstas pueden cambiar con el tiempo. Es de esperarse que la forma y las consecuencias que tomen los impactos contra la estabilidad varíen en función de vulnerabilidades imprevistas y de la propia evolución económica, social y administrativa. Por ello es indispensable que la Federación y sobre todo los estados fortalezcan y actualicen la información sobre los activos y las personas expuestas, inviertan permanentemente en la investigación y el desarrollo de nuevos modelos, y promuevan estrategias activas de mitigación de desastres de frente a la ciudadanía.

FIGURA 1

FALTANTE DE INGRESOS

EN 2009 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

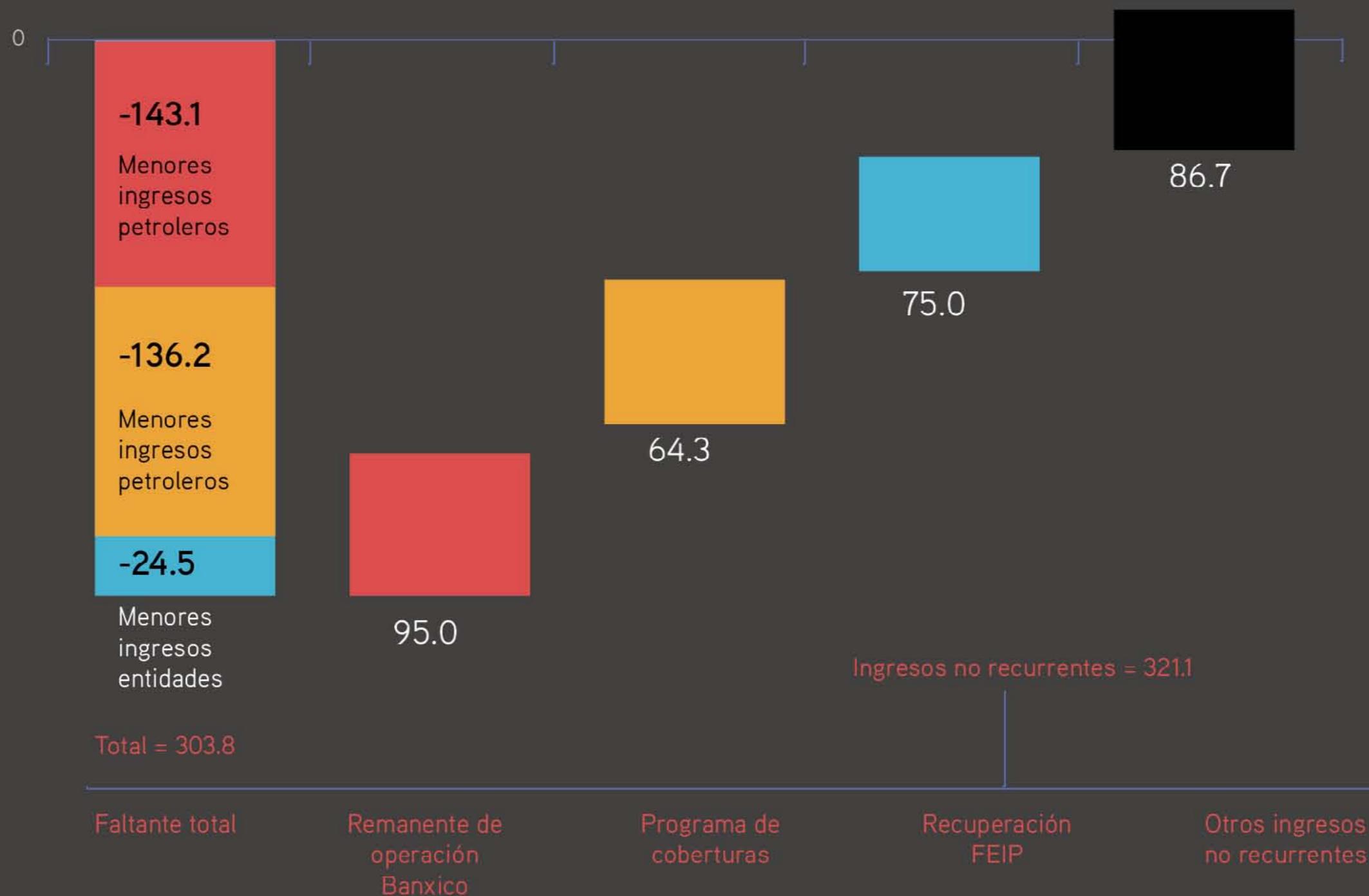
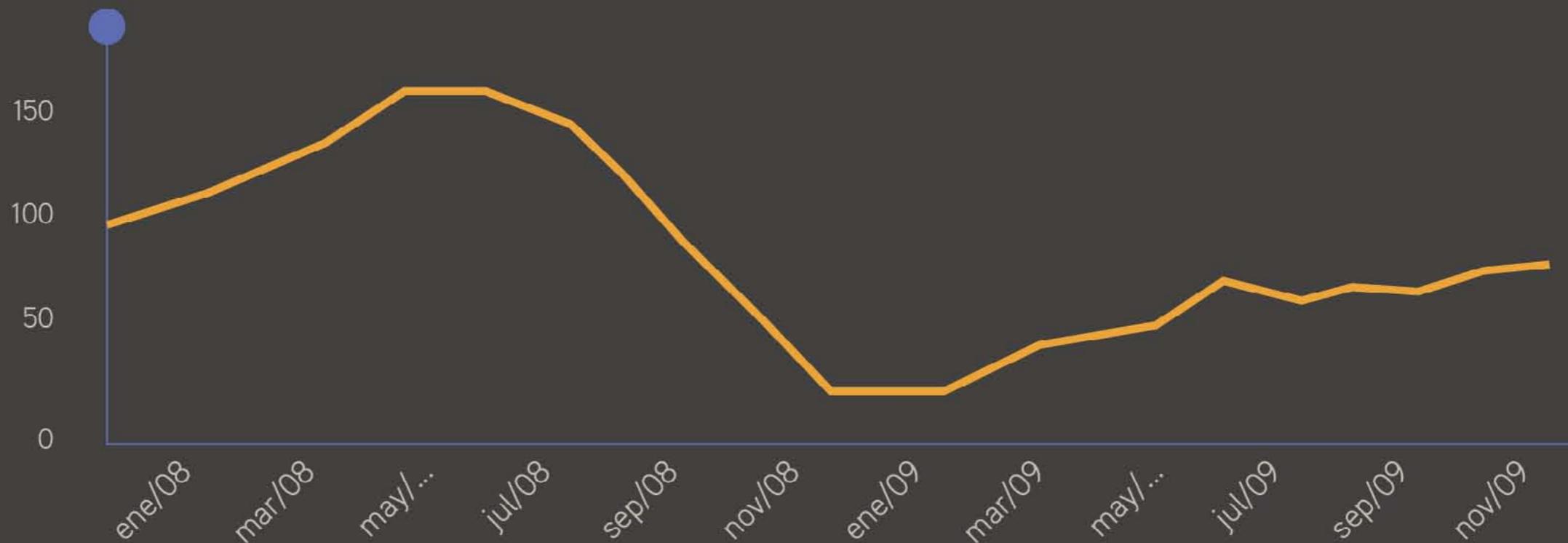


FIGURA 2

PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO DE WTI (DÓLARES)



FUENTE: U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION

FIGURA 3A NÚMERO DE DESASTRES NATURALES en MÉXICO 1970|2010



Terremoto



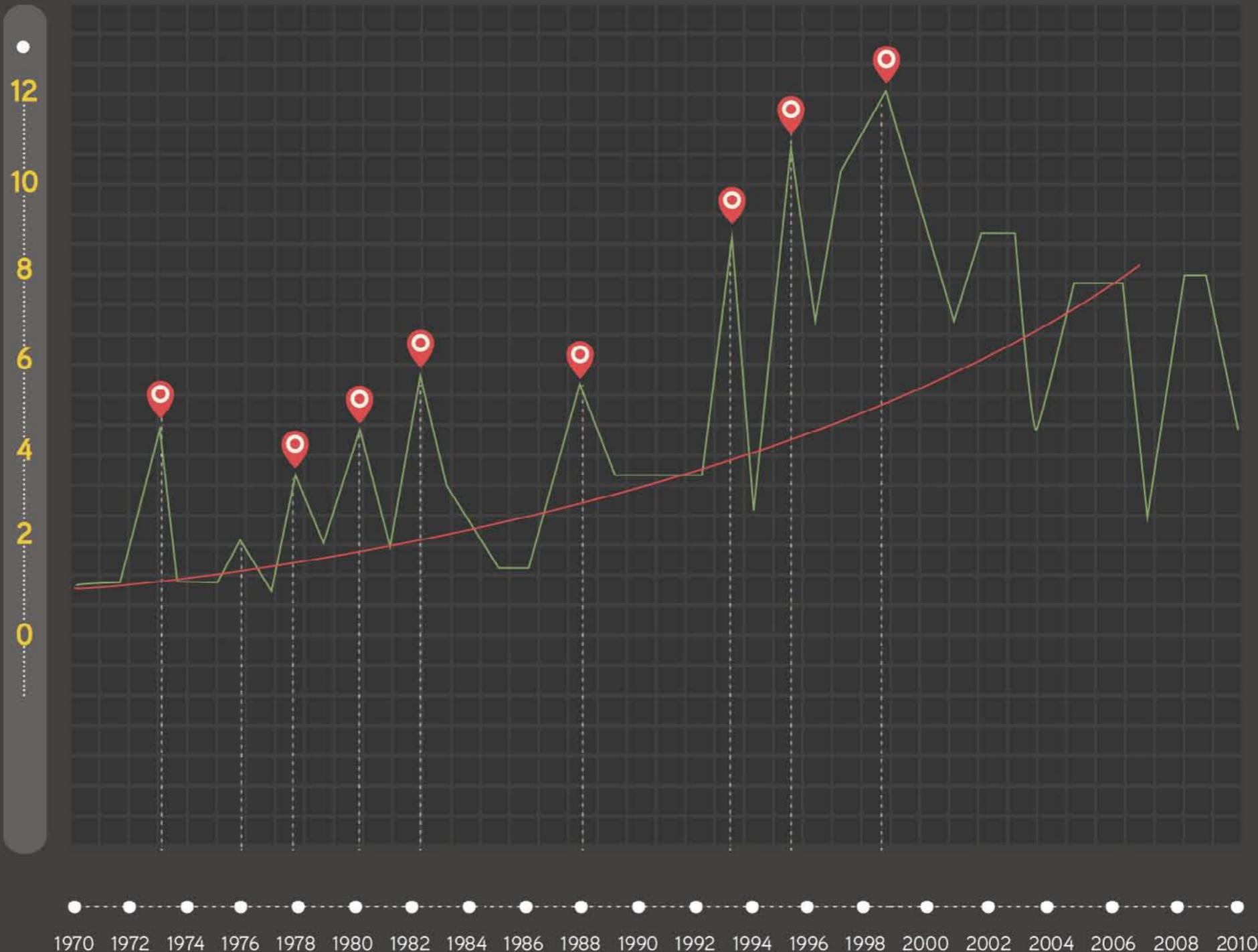
Tormenta tropical



Inundación



Otros



FUENTE: CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA EPIDEMIOLOGÍA DE LOS DESASTRES, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LOVAINA

FIGURA 3B PÉRDIDAS ECONÓMICAS POR EVENTO

1970|2010

- 
Terremoto
- 
Tormenta tropical
- 
Inundación
- 
Otros

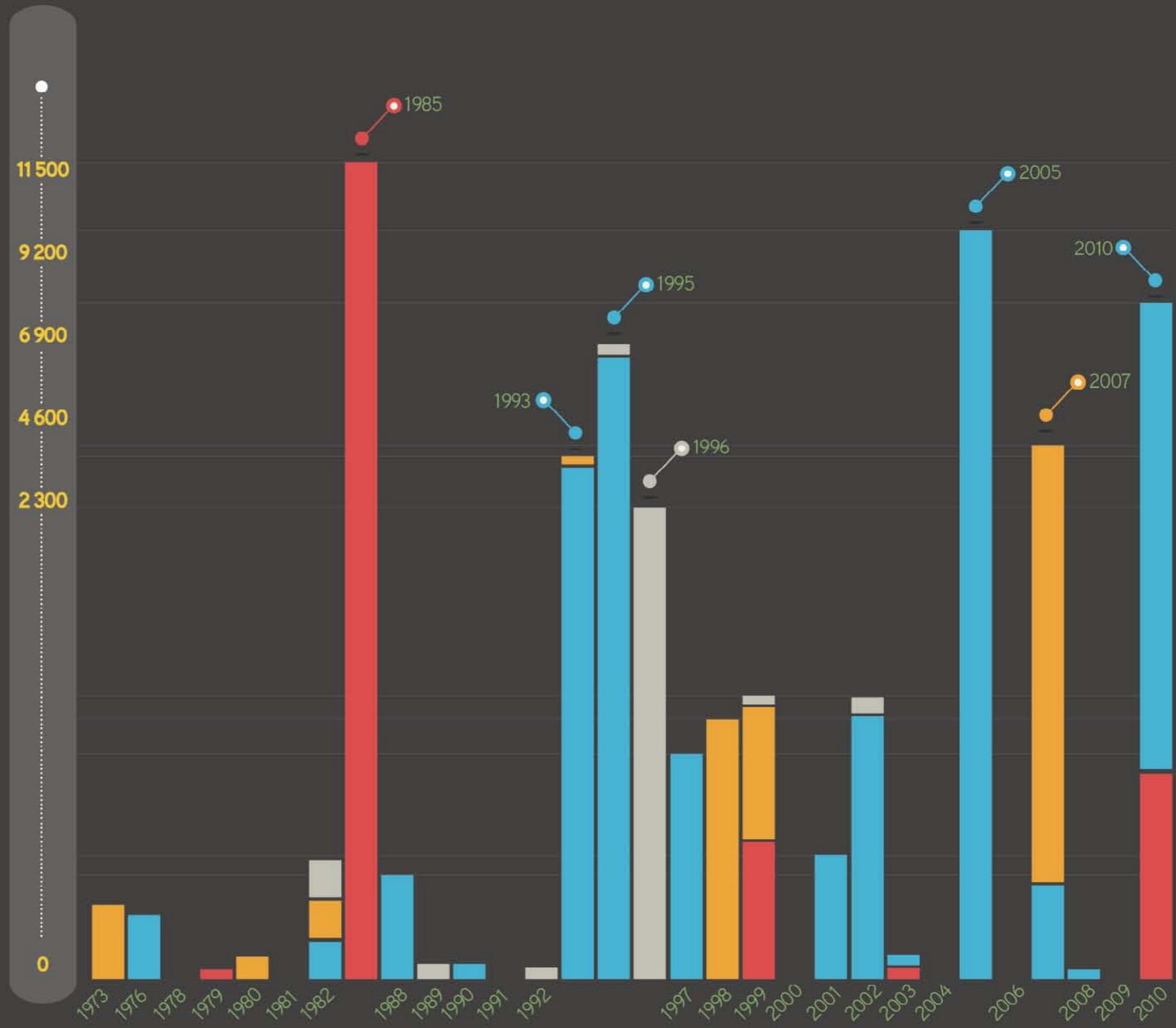
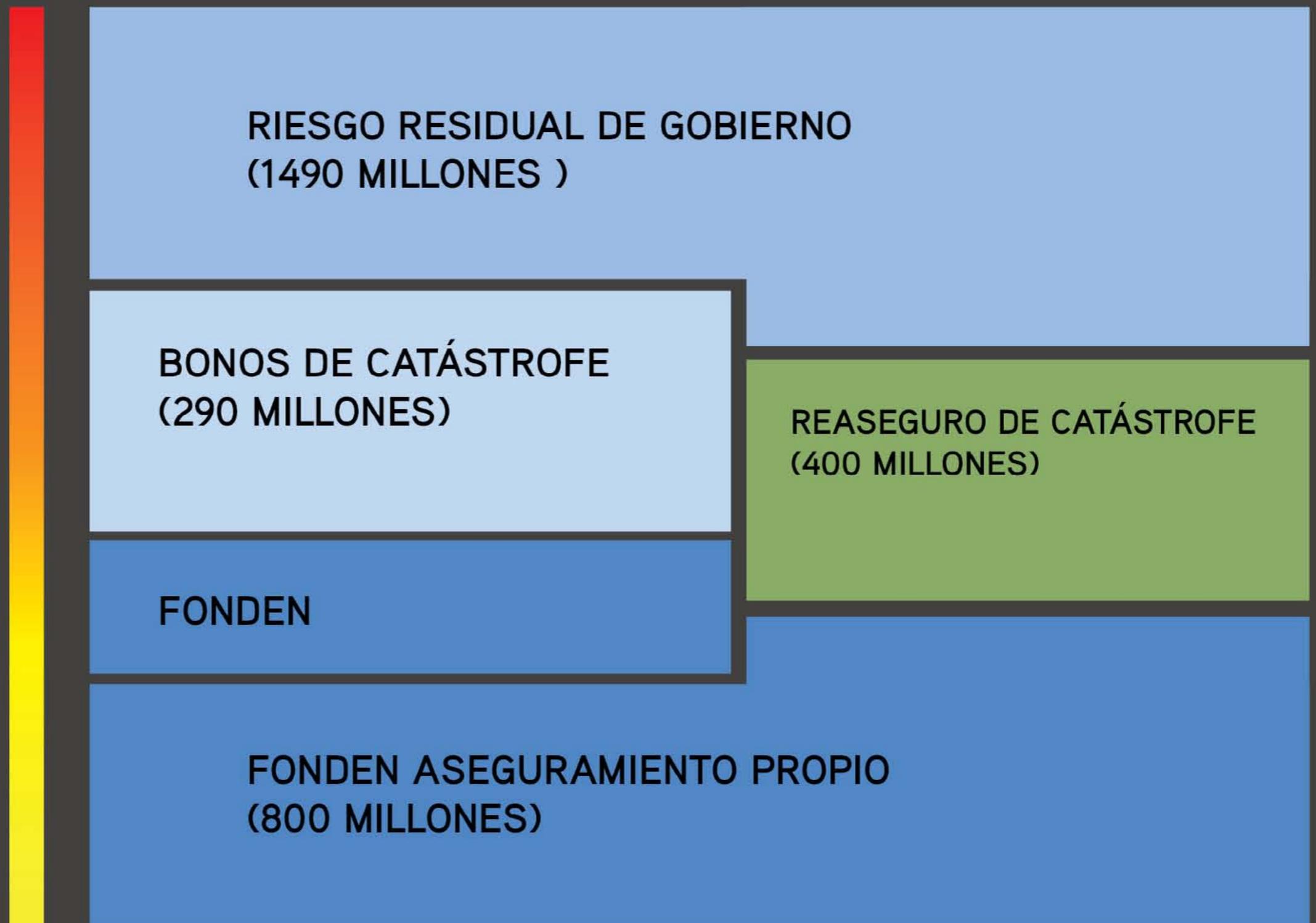


FIGURA 4



Cifras en dólares estadounidenses

FIGURA 5 ACTIVIDADES QUE CONTRIBUYEN A LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES



FUENTE: SHCP

FIGURA 6A COBERTURAS DE MULTICAT 2009

TERREMOTOS



FUENTE: SHCP

FIGURA 6B COBERTURAS DE MULTICAT 2009

HURACANES



FUENTE: SHCP



INCLUSIÓN FINANCIERA

“LA INCLUSIÓN FINANCIERA
NO DEBE SER UN ESFUERZO INDIVIDUAL
O POR UN PERIODO DETERMINADO DE TIEMPO.
LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA
Y LOS EMPRESARIOS MÁS ENTUSIASTAS
NECESITAN DE NUESTRO ESFUERZO
COLECTIVO Y PERMANENTE.”

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

1. INTRODUCCIÓN

Los primeros esfuerzos que el país ha aplicado en materia de inclusión financiera datan de 2003, cuando la SHCP decidió impulsar medidas para fomentar la competencia en el mapa de las finanzas, entre las que se incluyó una política de promoción para la entrada de nuevos participantes.¹

En términos de medición, un estimado inicial² del rezago que México presentaba señaló que sólo el 25% de la población tenía acceso a los servicios financieros, además de que el país contaba con una infraestructura bancaria reducida –11 sucursales por cada 100 000 habitantes adultos–.

Si bien la política pública debía contemplar acciones para democratizar el sistema financiero, la inclusión financiera podría ser una realidad si se tenía un entorno de estabilidad y solvencia macroeconómica.

¹ > Por ejemplo, los bancos vinculados a cadenas comerciales se incorporan al sistema financiero mexicano.

² > Realizado por el Banco Mundial (BM) con datos a 2004.

Reconociendo los efectos positivos que puede producir dicha inclusión –dado que genera certidumbre en la población y en las instituciones financieras respecto de sus recursos, otorga seguridad para enfrentar riesgos no esperados y reduce el costo de las transacciones– y aprovechando la consolidación de la estabilidad macroeconómica del país, el presidente Felipe Calderón Hinojosa estableció como una prioridad fomentar el acceso y el uso de servicios financieros, dando continuidad a los trabajos que sobre la materia se venían realizando.

Un elemento central para el adecuado diseño de la política y el seguimiento de los resultados consiste en contar con una herramienta objetiva de medición del grado de inclusión financiera, basada en una metodología acorde con las características específicas del país. Por ello, en 2007 y 2009 la SHCP aplicó una encuesta para estimar el porcentaje de usuarios que contaban con al menos un producto financiero básico,³ ubicándose en alrededor de 40% del total de la población. Asimismo,

3 > Cuentas de depósito, tarjetas de débito o crédito, seguros, entre otros servicios financieros.

se encontró que la penetración de los seguros en la economía mexicana –al año 2009– también era baja, inferior a 2% del PIB, mientras que en Chile o Brasil ronda 4 y 5%, respectivamente.

En este proceso fue primordial brindar acceso a los servicios financieros formales, en particular a los grupos de menores ingresos, regiones con altos niveles de marginación y microempresas. Así, al cierre de 2011, 71% de los municipios –donde vive 97% de los adultos– ya cuenta con algún tipo de infraestructura financiera.⁴ En cuanto a los bancos, las sucursales alcanzan la cifra de 46 por cada 100 000 habitantes adultos, incluyendo corresponsales bancarios.

Sin embargo, la inclusión financiera no es en sí misma un objetivo, sino el complemento de acciones y medidas en tres áreas principales: primero, la ampliación de la oferta de productos financieros formales y su uso –sin poner en riesgo la estabilidad del sistema y destacando la bancarización de los programas sociales–; segundo, la promoción de la educación financiera de modo que

4 > Sucursales bancarias, corresponsales bancarios, terminales punto de venta (TPV) y cajeros automáticos.

los usuarios tomen decisiones informadas en un mercado en competencia; tercero, la protección de quienes recurran a los servicios.

México es un ejemplo en esta materia y sus avances han sido reconocidos internacionalmente por organismos como el BM y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), el G-20 y las Naciones Unidas, organismo que entregó a nuestro país el Premio al Servicio Público por el “Programa de corresponsables bancarios y distribución electrónica de programas gubernamentales”.

2. LA ADMINISTRACIÓN 2006-2012

2.1 Reformas legislativas y regulatorias: esquemas innovadores

Las reformas legislativas y regulatorias promovidas en estos años por la SHCP, la CNBV y el Banco de México,

aunadas a la expansión de la infraestructura bancaria, detonaron nuevos esquemas y productos a la medida de las necesidades de los nuevos usuarios, permitiendo el avance de México hacia un sistema financiero más incluyente.

2.1.1 Corresponsales bancarios

Consciente de la necesidad de acercar los servicios financieros a la población –mediante una infraestructura bancaria de bajo costo que permitiera expandirla a todo el país–, a finales de 2007 la SHCP, representada por Guillermo Zamarripa Escamilla, entonces titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, tuvo un acercamiento con la Asociación de Bancos de México (ABM). El objetivo era ver la posibilidad de permitir la captación de recursos fuera de las sucursales bancarias, a través de terceros habilitados a cuenta y nombre de las instituciones de crédito. La opción, aplicada con éxito en otros países, ha permitido superar las barreras de la banca tradicional, como las relativas a la geografía,

los tiempos de desplazamiento a las sucursales o las limitantes de horarios.

En febrero de 2008 la secretaría promovió una reforma a la Ley de Instituciones de Crédito, creando formalmente los corresponsales bancarios. Este modelo permitía la entrada de nuevas entidades capaces de captar recursos del público en general, con un modelo de negocios mucho más económico que requería menor inversión que el de los organismos bancarios ya existentes. Esto supuso que durante los siguientes meses se desarrollara un intenso proceso de negociación con la ABM, a fin de encontrar un equilibrio que evitara el arbitraje regulatorio.

Después de un periodo de discusión en el Congreso de la Unión, las decididas intervenciones del diputado Jorge Estefan, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la LX Legislatura, y del entonces subsecretario de Hacienda, Alejandro Werner, lograron que en junio de 2009 se aprobara una reforma a la Ley de Instituciones de Crédito. La modificación estableció límites (individuales y agregados) a la captación de re-

ursos en corresponsales bancarios,⁵ solventando la preocupación de los bancos y facilitando la puesta en marcha de esta nueva figura.

A partir de ese momento los bancos comenzaron a formular sus nuevos modelos de negocio –incluso aquellos que en principio mostraban cierto escepticismo se convirtieron en grandes impulsores de la iniciativa–. Su funcionamiento, sencillo y con amplias ventajas, permite que establecimientos comerciales –tanto rurales como urbanos, sean tiendas de autoservicio o de abarrotes, farmacias e incluso infraestructura del gobierno (como las oficinas de Telecomm)– ofrezcan productos y servicios financieros básicos, como recibir pagos y depósitos y entregar efectivo.

Los corresponsales actúan exclusivamente como canales transaccionales de las entidades bancarias, con pagos y depósitos tan seguros como los realizados en la ventanilla de la sucursal. Según estimaciones de los

.....
 5 > Artículo 46 bis 1– Límite individual diario de hasta 1 500 UDIs tratándose de retiros en efectivo y pago de cheques, y de 4 000 UDIs respecto de depósitos en efectivo. Asimismo, los bancos no pueden captar recursos en corresponsales bancarios que representen más de 50% de la captación total de dicho banco.

propios bancos, esta figura reduce el costo de operación prácticamente en un 40%.⁶

Actualmente existen 21719⁷ corresponsales bancarios autorizados, tanto públicos como privados, que sumados a las sucursales de los bancos han ayudado a triplicar los puntos de acceso con respecto a 2006.

Con esta figura la SHCP llevó a cabo, en febrero de 2010, a través del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), un programa piloto en 20 tiendas Diconsa, con el objetivo de transformar en corresponsales bancarios los puntos de entrega de apoyos sociales en zonas rurales.⁸

6 > Una operación de 1000 pesos tiene un costo de 11 pesos en sucursal, mientras que en un corresponsal bancario es de 6.5 pesos.

7 > Cifra a abril de 2012 con datos de la CNBV.

8 > A raíz de una visita de Melinda Gates, en junio de 2010, a uno de los corresponsales del piloto, la Fundación Bill y Melinda Gates decidió apoyar la expansión del proyecto con un donativo de tres millones de dólares. Con esa cantidad se ha podido incrementar el número de corresponsales a más de 200. En el mismo año la Fundación Rockefeller otorgó un donativo a Bansefi a través del programa *Gateway to Financial Innovations for Savings*, para realizar estudios de mercado y diseñar e implementar productos de ahorro específicos para la población de bajos ingresos.

2.1.2 Banca especializada o de nicho

Como parte de las reformas legislativas propuestas por la secretaría, con miras a fomentar una mayor competencia y brindar el máximo acceso a los servicios financieros, en febrero de 2008 el Congreso de la Unión modificó la Ley de Instituciones de Crédito para crear la figura de “banca de nicho”, cuya regulación se emitió en 2009.⁹

La banca de nicho es un modelo que permite a una institución realizar sólo algunas de las operaciones autorizadas por la ley, por lo que se le exige un menor capital¹⁰ para su constitución y se le somete a una regulación en función del esquema de operación que efectúa. Estas acciones llevan a enfrentar menores costos regulatorios, contribuyendo a satisfacer las

9 > Hay tres tipos de banca de nicho: banco enfocado en ahorro y crédito, capital mínimo de 54 millones de UDIS; banco de servicios y banco emisor de medios de pago, ambos con capital mínimo de 36 millones de UDIS

10 > El capital mínimo para constituir un banco que realiza todas las operaciones permitidas es de 90 millones de UDIS. En banca de nicho el capital mínimo no podrá ser inferior a 40% (36 millones de UDIS) del capital mínimo requerido para realizar las operaciones permitidas por la ley.

necesidades de sectores poblacionales desatendidos y encauzando una evolución más transparente y ordenada de los intermediarios no bancarios hacia un vehículo bancario.

En una visión general, quienes más aprovecharán esta figura para escalar, ampliar sus operaciones y beneficiar a la población que atienden son, entre otras, las sociedades financieras de objeto limitado, de objeto múltiple y las populares, así como las uniones de crédito y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

2.1.3 Banca móvil

Siendo secretario, Ernesto Cordero impulsó, con el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Guillermo Babatz, y en coordinación con el Banco de México, una solución para abaratar las transacciones y atender a la población carente de infraestructura bancaria y, por ende, de servicios financieros: el servicio de banca móvil, que utiliza la telefonía celular en comunidades alejadas.

Para activar este esquema era indispensable contar con la participación, el interés y el apoyo no sólo del sistema bancario sino también de las empresas de telecomunicaciones, a fin de desarrollar un marco regulatorio flexible que facilitara un modelo de negocios conjunto. En 2008 se iniciaron las conversaciones de todos los actores para implementar esta modalidad.

Como ocurrió con los corresponsales bancarios, el proceso para definir y consensuar la regulación en materia de seguridad, prevención de lavado de dinero, plataformas tecnológicas y su interoperabilidad, fue largo y complejo, no solamente porque requirió diversas interacciones entre los diferentes actores involucrados a propósito de los costos y beneficios, sino por el reto de diseñar un marco normativo lo suficientemente flexible y robusto para dar cabida a modelos de negocios variados.

En este sentido, la decisión de la Secretaría de Hacienda, a través del titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, Juan Manuel Valle Pereña, se centró en la valoración entre fomentar el acceso a la población a servicios financieros básicos, especialmente a aque-

llos de menores ingresos, y el riesgo de no cumplir a cabalidad con las recomendaciones internacionales en materia de prevención de lavado y financiamiento al terrorismo –respecto de la identificación del titular de una cuenta bancaria mediante sistemas de identificación y validación no presenciales–.¹¹

A partir de ello fue necesario establecer criterios regulatorios acordes con los nuevos modelos y tecnologías, lo que conllevó ofrecer servicios vía telefonía móvil. Éstos abarcaron la operatividad de corresponsales bancarios, los requisitos de identificación y monitoreo en materia de prevención de lavado de dinero, los elementos de seguridad en el uso de medios electrónicos y las características de las cuentas bancarias. El proceso concluyó en agosto de 2011. Hasta que se efectuaron todos los ajustes a la regulación bajo acuerdo entre la SHCP, la CNBV y el Banco de México, no fue posible que los bancos iniciaran el modelo de servicios financieros móviles en el país.

¹¹ > Las recomendaciones para evitar el lavado de dinero a nivel internacional son emitidas por el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (FATF, por sus siglas en inglés).

El uso sencillo y seguro de los servicios financieros móviles fue posible gracias a dos adecuaciones fundamentales:

1) la inclusión de esquemas simplificados para la integración de expedientes del cliente y aperturas remotas de cuentas bancarias –asociando distintos niveles de requisitos según los tipos de cuenta–, en el marco de la regulación de prevención de lavado de dinero aplicable a instituciones de crédito.

2) el establecimiento de elementos en el contexto regulatorio en materia de operación de las instituciones de crédito, a modo de disponer un mayor número de puntos de acceso de manera segura tanto para el usuario como para las entidades financieras. Esto facilitó la complementación de la figura de los corresponsales bancarios con el esquema de telefonía móvil.

La banca móvil permitirá abaratar el costo de los servicios bancarios, flexibilizar el acceso a la infraes-

estructura financiera –incluso en ausencia de sucursales y corresponsales–, promover la eficiencia del uso de los recursos –merced a la eliminación gradual del uso de efectivo– y fomentar el ahorro seguro.

La inclusión financiera mediante la banca móvil tiene un gran potencial que se materializará conforme las instituciones ofrezcan el servicio con una plataforma abierta; vale observar que en la actualidad existen 98.4 millones de teléfonos celulares¹² que recurren al envío frecuente de mensajes de texto,¹³ y que las operaciones de banca tradicional por la misma vía actúan bajo un proceso muy similar.

.....
 12 > Dato del Registro Nacional de Usuarios de Datos de Telefonía Móvil (Renaut), previo a su cancelación en abril de 2012.

13 > En promedio, el suscriptor de un teléfono móvil envía más de 65 mensajes de texto al mes.

3. PAGO DE APOYOS SOCIALES FEDERALES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

A fin de cerrar la brecha de servicios financieros en el país, el Gobierno Federal impulsó la bancarización masiva de las familias con ingresos más bajos. En ese marco, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, encabezada en su momento por Dionisio Pérez-Jácome, estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 dispersar el pago a los beneficiarios de programas sociales a través de medios electrónicos, como medida aplicable por las dependencias y entidades estatales. El objetivo era proveer a estos sectores de un producto financiero básico para enfrentar eventualidades, administrar mejor los recursos y contribuir así a mejorar su calidad de vida.

La estrategia de bancarización de la población en situación de pobreza implicó un largo periodo de planeación, negociación y acuerdos entre la Sedesol y la SHCP a través de Bansefi.¹⁴ Las acciones decididas de Jaime

.....
 14 > Bansefi tiene presencia en 99.8% de los municipios del país.

González Aguadé, quien era director general del banco, y del entonces titular de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, Salvador Escobedo Zoletto, fueron cruciales para iniciar el proceso durante 2009, con la puesta en marcha de dos programas piloto en los que participaron casi 600 000 beneficiarios.

Las pruebas demostraron la efectividad de la dispersión de los recursos del Programa de Apoyo Alimentario y del Programa Oportunidades en cuentas asociadas a tarjetas de débito, con lo que los beneficiarios pudieron acceder a sus recursos mediante la red bancaria instalada, hayan sido sucursales o corresponsales bancarios como las tiendas Diconsa.¹⁵

Entre otras ventajas, la bancarización significó la reducción del costo de transacción para los beneficiarios, la conciliación de pagos en tiempo real, la eliminación para el Gobierno Federal del costo de oportunidad del dinero –por mantenerse improductivo en cuentas puente, esperando fechas de entrega–, la disminución del riesgo de impago por imponderables derivados del

15 > Las transacciones se procesan en TPV previa autenticación del usuario registrado mediante huella digital.

traslado físico de los recursos y el impulso del acceso masivo en el sistema bancario formal.

Al cierre de 2010 la Sedesol, a través de la Coordinación Nacional de Oportunidades y Diconsa, y la SHCP, representada por Bansefi, adoptaron el esquema de corresponsales bancarios para impulsar la migración de beneficiarios no bancarizados a un formato de transferencia electrónica de apoyos. El objetivo era lograr que éstos se entregaran a sus destinatarios en un radio menor de cuatro kilómetros respecto de sus localidades, para lo que fue necesario incorporar de manera progresiva a nuevos actores y redes, como las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, las oficinas de Telecom y las estaciones de servicio franquiciadas de Pemex.

Con este proyecto se logró la bancarización de 6.5 millones de familias. Actualmente Bansefi trabaja con 206 corresponsales bancarios en 23 estados del país, por medio de las tiendas Diconsa, beneficiando sobre todo a sectores de zonas rurales en situación de pobreza.

4. CRÉDITO A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

Para canalizar a las pymes más recursos de la banca, en noviembre de 2007 se reformó la regulación en materia crediticia emitida por la CNBV, con el objeto de otorgar mayor flexibilidad y apertura hacia este segmento e impulsar la colocación de recursos a un menor costo.

Por estos cambios se pudo aumentar el umbral del monto de crédito a las pymes –creando diversas categorías, entre las que se incluyó una específica para el otorgamiento de microcréditos–, así como flexibilizar requisitos y procesos para originar préstamos y administrarlos en función de sus características –sin los mismos criterios que se imponen a las grandes empresas– y simplificar la documentación y la información en función de los niveles crediticios.

La creación de diversas categorías de crédito comercial abrió el acceso al régimen crediticio a sectores que anteriormente no cumplían con los requisitos de documentación, por ejemplo los micronegocios. A ello se suma el

gran impulso al esquema de garantías dado por Nafin, con Héctor Rangel a la cabeza, para llevar a la banca a disponer financiamientos para núcleos empresariales que antes se consideraron inviables por su riesgo. Como resultado, el respaldo a pymes presentó un mayor dinamismo –a marzo de 2012 el saldo de apoyos fue de 150 000 millones de pesos, lo que equivale a alrededor de 600 000 empresas atendidas, a diferencia de las 150 000 de 2006–.

5. LA BANCA DE DESARROLLO COMO PROMOTORA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Durante la presente administración Banjército centró sus esfuerzos en bancarizar a la mayoría del personal militar –incluido el sector en situación de retiro– mediante el pago de sus recursos por cuenta de cheques y a través de tarjeta de débito asociada, a lo que se sumó la posibilidad de contratar y ejercer créditos personales vía banca electrónica.

En estos seis años esa institución abrió 358 000 nuevas cuentas, lo que redundó en que 24% de sus créditos personales los otorgara electrónicamente. En la labor en su conjunto destaca el papel sin precedente del general Fernando Millán Villegas, que apoyó al personal militar de tropa para adquirir vivienda con base en créditos hipotecarios.

Respecto del financiamiento a la vivienda para las familias de menores recursos –una de las prioridades establecidas por el presidente Calderón– resalta el esfuerzo de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que principalmente con intermediarios financieros no bancarios brinda un mayor número de créditos a la población más vulnerable.

6. CETESDIRECTO

Como parte de la tarea para diversificar la base de inversionistas, transmitir conocimiento y fortalecer

entre la población el hábito del ahorro –componente fundamental este último en el desarrollo económico del país–, durante su gestión como titular de la Unidad de Crédito Público, Gerardo Rodríguez Regordosa diseñó e implementó Cetesdirecto. Se trata de un programa que otorga a cualquier persona la posibilidad de invertir, desde 100 pesos anuales, en instrumentos financieros del gobierno, opciones rentables y de bajo riesgo antes reservadas a las grandes sociedades de inversión.

7. MICROSEGUROS

La SHCP ha fortalecido la cultura del seguro y extendido los beneficios de su protección a la población de bajos ingresos, que ahora ya está preparada para enfrentar variaciones en sus ingresos a causa de eventuales daños a su salud o a su patrimonio. En 2007 Lorenza Martínez Trigueros, siendo titular de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), y Manuel

Aguilera, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, diseñaron un marco regulatorio para la instrumentación de los microseguros. Un año después se emitieron las primeras disposiciones con un enfoque específico pensado para los usuarios de estos servicios, con pólizas de redacción sencilla, exclusiones claras y mecanismos simplificados para el pago de la prima, así como para la reclamación y entrega de indemnizaciones.

En el mismo año, con el apoyo de Juan Manuel Pérez Porrúa, quien estaba a cargo de la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP, se impulsaron diversas facilidades de carácter fiscal para hacer aún más accesibles los microseguros, emitiéndose disposiciones para que las aseguradoras hicieran deducibles las indemnizaciones pagadas con giros telegráficos o mediante transferencias a entidades de ahorro y crédito popular, permitiendo su pago mediante cheques nominativos y flexibilizando el cobro de la indemnización correspondiente.

En 2010 Manuel Lobato, como titular de la USPSS, propuso aprovechar la infraestructura de Telecomm para instrumentar el esquema de comercialización de un microseguro de vida de bajo costo, de tipo estándar y entendible. Ac-

tualmente existen más de nueve millones de certificados de ese producto, cuyo esquema se está expandiendo a otros modelos de microseguros, como el de daños.

8. CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Si bien durante esta administración se hicieron grandes esfuerzos encaminados a lograr la inclusión financiera, mucho se realizó de manera aislada, lo que obligó a la creación de una instancia de coordinación que sirviera para integrar propuestas y hacer más eficiente la interacción de los distintos actores.

Por ello, en octubre de 2011, reconociendo insumos y sugerencias de Su Alteza Real, la princesa máxima de los Países Bajos, en calidad de representante especial del secretario general de las Naciones Unidas y de presidenta honoraria de la Asociación Global para la Inclusión Financiera del G-20, el presidente Calderón creó por mandato el Consejo Nacional de Inclusión

Financiera (Conaif)¹⁶ encabezado por el secretario de Hacienda, José Antonio Meade.

El Conaif es un órgano colegiado encargado de integrar propuestas, definir líneas de acción y medir los avances en materia de inclusión financiera. En sí es la entidad que está desarrollando la política nacional en ese campo,¹⁷ a la vez que coordina las acciones entre las autoridades financieras y los actores públicos y privados.

Como principal insumo, el Conaif utilizará la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)¹⁸ para establecer líneas de acción. Este ejercicio, levantado con ayuda del INEGI en mayo de 2012, se ha convertido en una herramienta de medición nacional sobre el acceso a servicios financieros por diferentes canales (sucursales,

.....
 16 > Consejo integrado por SHCP, Banco de México, Tesofe, CNBV, CNSF, Consar, Condusef e IPAB.

17 > La política nacional de inclusión financiera será el instrumento rector de las labores del Conaif y dictará las directrices encaminadas a incrementar el acceso y el uso responsable e informado de los servicios financieros formales a partir de una estrategia definida.

18 > Se recabó información sobre el uso de sistemas financieros formales, cubriendo comunidades rurales y urbanas de todos los estratos socioeconómicos (7000 viviendas en todo el país).

cajeros, corresponsales, teléfonos móviles) y el uso de los sistemas de ahorro, seguros, crédito, afores y remesas, incluyendo por primera vez información sobre la planeación del gasto de los individuos.

El Conaif está trabajando de manera coordinada con la ABM, en específico con su Comité de Inclusión Financiera presidido por el director general y presidente del Consejo de Administración de BBVA-Bancomer. Este esfuerzo conjunto ha llevado a establecer un plan con acciones y medidas por instrumentar en un futuro, las cuales se incluirán como parte de la política nacional de inclusión financiera.

9. EDUCACIÓN FINANCIERA Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Cuando el nivel de cultura financiera de la población es bajo, existe el riesgo de que ésta se endeude más allá de su capacidad de pago, no ahorre lo suficiente para

su futuro y haga un uso improductivo de sus recursos. Por ello, el acceso a los servicios financieros debe estar acompañado de herramientas y mecanismos de educación y protección para los usuarios, especialmente para aquellos que se incorporan por primera vez al sistema.

9.1 Educación financiera

Para potenciar los beneficios de ser parte del sistema financiero, desde el inicio de la administración Agustín Carstens, siendo secretario de Hacienda, incluyó la educación financiera como un componente fundamental para que la población contase con herramientas para hacer un uso entendido y responsable de los servicios y productos que están a su disposición.

En paralelo, durante estos seis años diversas entidades públicas y privadas desarrollaron acciones en esta materia. Por ejemplo la SHF, por instrucciones de Javier Gavito Mohar, desarrolló un Programa de Educación Financiera Especializada en Soluciones de Vivienda y su Financiamiento, con el fin de ofrecer información

clara, estandarizada y precisa a quienes acceden a un crédito hipotecario. Por su parte, el Infonavit, con el taller “Saber para decidir”, y el Fovissste, con el Programa de Educación Financiera para los Trabajadores del Estado, avanzaron en el mismo sentido. La mayor oferta de programas y acciones creó la necesidad de contar con un eje coordinador y una política rigurosa en la materia. Para coordinar los programas y acciones, en mayo de 2011 el entonces secretario de Hacienda, Ernesto Cordero, instruyó al subsecretario Gerardo Rodríguez para instalar y presidir el Comité de Educación Financiera, en el que participan tanto entidades públicas como privadas.¹⁹

Actualmente, el comité cuenta con dos subgrupos de trabajo: el de Mapeo de Iniciativas de Educación Financiera, que llevó a cabo un inventario de los materiales que existen sobre esa materia –a disposición del público en un micrositio de la página de la SHCP–

19 > En principio participan la SHCP, la CNBV, la Condusef, el IPAB, el Banco de México, Nacional Financiera, Sociedad Hipotecaria Federal, FIRA, Financiera Rural y el Infonavit. Se prevé que en un futuro se incorporen la SEP, asociaciones de instituciones financieras y otras entidades específicas.

y el de Medición e Indicadores de Educación Financiera, que ha dado seguimiento al proyecto de la CNBV, la Condusef y el Banco Mundial conducente a tener por primera vez en México un indicador de las habilidades financieras de la población. En esta primera etapa los grupos son coordinados por la SHCP y la Condusef, respectivamente.

Además, el comité elaboró una Estrategia Nacional de Educación Financiera, que establece las líneas de acción coordinada para desarrollar en la población conocimientos, habilidades y actitudes que le permitan manejar sus recursos, tomar decisiones al respecto y utilizar productos y servicios financieros para mejorar su calidad de vida.

En materia de difusión, desde 2008, con el impulso de Luis Pazos de la Torre, presidente de la comisión, anualmente se ha desarrollado la Semana Nacional de Educación Financiera, en la que participan, entre otras, instituciones públicas, civiles y educativas.²⁰

.....
 20 > En las primeras cuatro ediciones de la SNEF se realizaron 5800 actividades (conferencias, talleres, obras de teatro, concursos de dibujo, entre otras), en las que participaron directamente 1.4 millones de personas y se distribuyeron 10 millones de impresos educativos (revistas, trípticos, folletos, etcétera).

9.2 Protección al consumidor

A la par del aumento en la oferta de servicios financieros, la SHCP ha procurado que se implementen mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros. Como lo ha reconocido el secretario José Antonio Meade, su inclusión, educación y defensa son partes fundamentales de un todo, y no pueden ir separadas. El primer paso se dio en 1999, con la promulgación de la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, la cual creó a la Condusef. Desde entonces los avances en la materia han sido considerables.

En el año 2007, con el objeto de dotar de mayor protección a los usuarios, se expidió la nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, que estableció los principios para regular y transparentar las comisiones y cuotas de intercambio, el otorgamiento de crédito, la eficiencia del sistema de pagos y el amparo de los intereses del público.

Durante la presente administración se ha reformado esta ley para dar más funciones y facultades a la

Condusef, entre otras para elaborar programas educativos y proponerlos a las autoridades competentes; procurar, proteger y representar individualmente los intereses de los usuarios en las controversias entre éstos y las instituciones financieras, y vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propia ley.

Actualmente, la Condusef brinda información, asesoría y protección a los usuarios en productos como tarjetas de crédito, afores, seguros, inversión, uso de remesas y créditos de nómina, automotrices o hipotecarios, así como en la elaboración de presupuestos familiares mediante simuladores y programas que sirven para calificar la información de las instituciones o comparar productos.

Es importante destacar que en la medida en que se fortalecieron las facultades de la comisión, se favorecieron los esquemas de protección de los usuarios de la banca; por ejemplo, se duplicó el número de personas atendidas²¹ con un mayor enfoque en temas de

asesoría, se incrementó el número de resoluciones de controversias en su favor (de 30 a 53% de 2006 a 2011) y se perfeccionaron los mecanismos para sancionar.

10. ESFUERZOS EN EL MARCO INTERNACIONAL

Reconociendo el beneficio del amplio acceso a servicios financieros y su uso adecuado entre la población, la SHCP y la CNBV trabajan de manera coordinada con organismos de distintos países para que la inclusión sea considerada una prioridad en la agenda internacional.

Esta coordinación, y en especial la participación de México en 2010 en la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFÍ, por sus siglas en inglés), con el liderazgo del titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la SHCP, Juan Manuel Valle Pereña, resultó un parteaguas para posicionar a nivel global la agenda en la materia.

21 > De 2.1 millones en el periodo 1999-2006 a 4.2 millones entre 2007 y 2011.

México ha tenido un papel protagónico en el GPFÍ en lo que toca al impulso tanto de políticas encaminadas a un mayor acceso a los servicios financieros por parte de los países en desarrollo, como de intercambio de experiencias entre naciones. Los socios estratégicos del GPFÍ²² y quienes integran la Red Internacional de Educación Financiera (INFE) reconocen la participación del país para guiar esfuerzos en materia de inclusión financiera.

Estos esfuerzos han conformado una voz común de los países y los organismos integrantes del GPFÍ ante distintos órganos normativos, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el que se ha reconocido que la prestación de servicios informales es un riesgo para la integridad del sistema financiero.

Todo lo anterior hizo posible que México, durante su presidencia en el G-20, “predicara con el ejemplo” al establecer este tema como una de las prioridades de la agenda, impulsando iniciativas como el Programa

.....
 22 > La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y la Corporación Financiera Internacional (IFC).

de Aprendizaje Recíproco sobre Inclusión Financiera,²³ complementadas con propuestas de educación y protección al consumidor.

11. PENDIENTES Y RETOS

En esta administración se observaron importantes avances en materia de inclusión financiera; sin embargo, aún falta camino por recorrer. En este sentido, mediante nuevas tecnologías es necesario diseñar productos entendibles y de fácil uso, acordes con las necesidades de los usuarios actualmente excluidos. Dichos productos deberán contemplar alternativas de ahorro e inversión, transferencias y pagos que hagan más sencilla la movilidad de los recursos. Asimismo,

.....
 23 > En este proyecto, tanto países miembros del G-20 como no miembros se comprometieron a elevar la inclusión financiera al más alto nivel de sus agendas nacionales y a apoyar el diseño de políticas efectivas mediante la creación de una plataforma de coordinación de alto nivel.

habrán de comprender la creación de seguros adecuados para enfrentar imprevistos y productos crediticios para ejercer financiamientos en mejores condiciones y en un marco de supervisión y protección que genere confianza hacia el sistema.

Además se deberá potenciar, a través de esfuerzos focalizados de difusión, el uso de las cuentas de ahorro asociadas a tarjetas de débito o prepagadas –como las que hoy tienen los beneficiarios de Oportunidades– para ahorrar, realizar compras en comercios o hacer operaciones en cajeros automáticos, corresponsales y sucursales.

Por último, tendrán que desarrollarse habilidades y competencias en niños y jóvenes. Para ello se requiere un esfuerzo conjunto de educación en la materia entre todas las autoridades responsables, a modo de formar consumidores entendidos que puedan sacar el mayor provecho de los servicios financieros.



LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN: EL "BANCO" DEL GOBIERNO FEDERAL

“ALCANZAR LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
YA NO ES UNA OPCIÓN SINO UNA NECESIDAD.
LA MEJORA CONTINUA ES LA ALTERNATIVA AL ESTANCAMIENTO,
LA OBSOLESCENCIA Y LA PÉRDIDA DE LA COMPETITIVIDAD.”

IRENE ESPINOSA CANTELLANO

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública y se conformó la Tesorería General de la Federación, quedando reunidos en un único despacho los ámbitos relativos a los ingresos y gastos federales.¹ Desde entonces la Tesorería de la Federación (Tesofe) ha transitado por numerosos cambios, hasta ser lo que es hoy: el “banco” del Gobierno Federal.

Sus funciones se resumen en cuatro ámbitos:

- El de operación, que incluye: 1) la recepción, concentración y custodia de los ingresos federales;² 2) el pago de los compromisos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; 3) la

1 > La historia de la Tesofe puede consultarse en <http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/Paginas/antecedentesHistoricos.aspx>

2 > Los ingresos provienen de numerosas fuentes; entre otras, recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos o el cobro por servicios como los pasaportes o timbres postales.

administración de activos financieros del Gobierno Federal;³ 4) la administración de depósitos de terceros,⁴ y 5) la administración de formas valoradas.⁵

- El de contabilidad, que considera el registro contable de todas las operaciones de ingreso y gasto realizadas, y coadyuva a la planeación y el diseño de estrategias de mediano y largo plazos.
- El de vigilancia de fondos y valores, que incluye la inspección y el control de las unidades que administran recursos federales⁶ y el funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad ISO9001:2008 de la Tesofe.
- El legal, que se refiere al apoyo jurídico para respaldar las operaciones de la Tesorería, tanto en sus procedimientos internos como en su interacción con otros organismos, entidades e instituciones.

.....
 3 > Esto le permite al Gobierno Federal saber en todo momento cómo gasta en relación con los recursos que ingresan, y programar oportunamente las necesidades de flujo.

4 > Fondos y fideicomisos.

5 > Pasaportes, timbres, marbetes, entre otros.

6 > Las dependencias, organismos e institutos de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los organismos auxiliares.

Además, la Tesofe funge como garante del Gobierno Federal, por lo que participa en la emisión de valores gubernamentales junto a la Unidad de Crédito Público; realiza las gestiones para el cobro de garantías no fiscales⁷ a favor de la federación y, con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), lleva a cabo la gestión de los bienes transferidos que se convierten en propiedad del Estado por el cobro de créditos fiscales.⁸

2. LA TESOFE A INICIOS DEL SEXENIO 2006-2012

Durante la administración anterior la Tesofe migró los pagos con cheque o efectivo hacia medios electrónicos y estableció reglas claras para la calendarización de

.....
 7 > Es decir, fianzas que deben hacerse efectivas cuando un proveedor del Gobierno Federal incumple sus obligaciones contractuales.

8 > El SAT adjudica los activos que recibe en pago de adeudos fiscales, los transfiere al SAE para su administración y enajenación, y la Tesofe ingresa los recursos obtenidos por las enajenaciones.

pagos a las unidades ejecutoras de gasto. Gracias al módulo de pagos del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), que empezó a funcionar en 2003, fue posible iniciar la automatización de la operación, reducir considerablemente la discrecionalidad y promover la transparencia y la eficiencia, aunque quedó pendiente su desarrollo integral.

A finales de 2006 la Tesofe realizaba la mayoría de sus procesos manualmente y la administración de recursos todavía ocurría de manera descentralizada, mediante cuentas bancarias que las unidades ejecutoras del gasto mantenían en la banca comercial. Esta forma de operar resultaba cara para el Gobierno Federal, dificultaba la supervisión y el control de los recursos y ocasionaba cargas significativas de trabajo, altas probabilidades de error en la captura y falta de oportunidad en el registro contable. Por todo ello Agustín Carstens, entonces secretario de Hacienda, instruyó a la tesorera Gina Casar que “modernizara” la entidad que ésta encabezaba.

La modernización resultaba necesaria para alinear a la Tesofe con los objetivos que el presidente Felipe Calderón estableció en el Plan Nacional de Desarrollo

y posteriormente en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, en el sentido de garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público, así como establecer mecanismos de evaluación basados en resultados.

Para atender dicha tarea la Coordinación de Asesores de la tesorera, conducida entonces por Irene Espinosa, realizó un análisis sobre las mejores prácticas que al respecto se aplican en América Latina y el mundo, así como una revisión de los procesos de la Tesofe. Cuatro meses después se definió un plan para mejorar su eficiencia, reducir su costo de operación y fortalecer la transparencia. La estrategia estaba compuesta por cuatro grandes líneas de acción: 1) establecer un sistema de Cuenta Única de Tesorería (CUT), 2) automatizar la contabilidad de fondos federales a través del Sistema Integral de Contabilidad de Fondos Federales (Sicoffe), 3) obtener la certificación de procesos bajo la Norma ISO9001:2008 y 4) actualizar la Ley de la Tesorería de la Federación.⁹

.....
 9 > La última reforma ocurrió en 2007, por lo que era indispensable adecuarla. El proyecto para la nueva ley está listo, y promover su aplicación es uno de los retos que enfrenta la Tesofe.

Asimismo, se consideró necesario modernizar las plataformas tecnológicas que soportan la operación, desarrollar un Modelo Institucional de Administración de la Liquidez, establecer un marco para garantizar la continuidad de las operaciones y mejorar el proceso de gestión de los bienes transferidos por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Destaca la implementación de la CUT, tanto porque implicó un cambio de paradigma en el modelo de tesorería como por su impacto en la centralización del manejo de las disponibilidades del Gobierno Federal.

3. LA CUENTA ÚNICA DE TESORERÍA (CUT)

La CUT no es una cuenta única sino un sistema de cuentas bancarias con administrador único, en este caso la Tesofe.

En este sistema de cuentas ingresan los recursos federales provenientes de todas las fuentes, y desde

ellas salen los recursos del Gobierno Federal destinados a pagar todas las obligaciones con cargo al PEF,¹⁰ ello bajo la supervisión exclusiva de la Tesofe.

Bajo este esquema, las unidades ejecutoras del gasto continúan manteniendo sus funciones y responsabilidades en las decisiones de pago –tanto destino como calendarización– mientras que la Tesofe, como un “banco”, se encarga de realizar las operaciones instruidas por los ejecutores.

3.1 Antecedentes: ¿por qué cambiar?

Antes del establecimiento de la CUT la mayor parte de los pagos y los ingresos se manejaba de forma descentralizada, lo que hacía que los recursos estuvieran dispersos en un gran número de cuentas bancarias cu-

¹⁰ > Es decir, las obligaciones de las secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos administrativos desconcentrados; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las sociedades nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y los fideicomisos públicos.

yos titulares eran las distintas unidades responsables.

Las dependencias y entidades del Gobierno Federal tenían autorización de abrir cuentas en la banca comercial, tanto para recibir pagos de los contribuyentes como para realizarlos a los proveedores, servidores públicos, etcétera.

Por el lado de los ingresos, desde 1991 los bancos comerciales prestaron el servicio de recepción y recaudación de impuestos que era retribuido bajo un esquema de reciprocidad, en el cual las instituciones bancarias mantenían los recursos en sus cuentas por tres días hábiles (que se convertían en más de cuatro, considerando festivos y fines de semana) antes de concentrarlos en la cuenta de la Tesofe en el Banco de México. Es decir, los recursos permanecían en las tesorerías de los bancos durante ese lapso. El esquema implicaba un costo de oportunidad para la federación, pues no recibía intereses por los fondos recaudados al tiempo que desconocía su monto total hasta el momento de su recepción.

Al inicio de esta administración los pagos a cargo del Gobierno Federal se realizaban en su mayoría a través

de las dependencias y entidades. La Tesofe transfería los recursos globales a sus cuentas en la banca comercial y los ejecutores hacían la ministración de los mismos y pagaban a los beneficiarios finales, conforme al presupuesto y al calendario autorizados. Estas grandes bolsas de dinero se traspasaban al inicio del mes y correspondían a todos los capítulos y rubros de gasto. Tal práctica implicaba, de facto, la existencia de otras tesorerías además de la de la federación y un uso de los fondos muy poco eficiente, pues se perdía el costo de oportunidad. Además, conllevaba el hecho de que la Tesorería desconociera el concepto de la transacción y el momento en que se realizaba –incluso si en efecto se producía–, lo que le impedía hacer una planeación precisa para evitar mantener saldos sin utilizar en múltiples cuentas.

Este modelo suponía grandes complicaciones. En primer lugar, cada dependencia estaba facultada para abrir el número de cuentas que considerara conveniente en tantos bancos como creyera oportuno, y no había homologación en la razón social o en el nombre bajo el cual se abrían dichas cuentas. Con el paso de los

años se crearía una cantidad ingente de cuentas para el manejo de los recursos públicos.

Un factor que acentuó este esquema radicó en que los organismos de fiscalización tendían a identificar los movimientos por partida de gasto a través de cuentas bancarias. Paradójicamente, la supervisión y el control se volvieron mucho más complicados, por ejemplo para detectar traspasos innecesarios entre cuentas operadas por una misma dependencia.

Al no existir un inventario de cuentas bancarias para el manejo de recursos públicos se desconocía el saldo total en ellas y, más aún, ni siquiera los bancos tenían certeza de aquellas en que se manejaba dicho tipo de fondos.

Una tercera complicación tenía que ver con el manejo de las cuentas por parte de las dependencias –en particular las que recaudaban directamente–, pues la federación no conocía de manera oportuna los conceptos y montos que percibían. Al mismo tiempo, como ejecutoras de gasto, las dependencias podían utilizar esos recursos para realizar pagos.

Además, las declaraciones de dependencias y entidades se presentaban en papel, los recursos se recibían

con desfase y su identificación era manual, con las consiguientes posibilidades de error en la captura de la información. Esto suponía mantener muchas partidas pendientes de conciliar en el tiempo, afectando el control de las finanzas públicas y la oportunidad de la información para la toma de decisiones.

La falta de información oportuna sobre los conceptos de ingreso y gasto dificultaba considerablemente la planeación y dejaba al Gobierno Federal en penumbras respecto a sus flujos.

Este sistema resultaba caro, ya que había que pagar a los bancos comerciales la reciprocidad convenida tanto por la recaudación como cuando la Tesofe depositaba en las cuentas de las dependencias y entidades; por si fuera poco, se pagaban comisiones cada vez que se realizaban movimientos. Finalmente, los intereses generados durante el lapso en que los recursos permanecían en las instituciones bancarias no se contabilizaban a favor del Gobierno Federal.

3.2 Hacia la CUT

El proyecto de modernización se apoyó en una estructura jurídica que permitiera a la Tesofe realizar las modificaciones derivadas del nuevo modelo operativo. Esto implicó cambiar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹¹ y su reglamento,¹² a fin de establecer la obligatoriedad de la Tesorería para instrumentar la CUT y sobre todo de las dependencias para operar sus recursos mediante la propia Tesofe. También fue necesario generar nuevos ordenamientos, como los relativos a la integración, operación y funcionamiento del sistema CUT, y el acuerdo para la implementación del pago electrónico de servicios personales.

Se crearon asimismo los lineamientos específicos para el pago electrónico a las cuentas de los beneficiarios de programas de subsidios y se incluyó en el PEF 2010, 2011 y 2012 la obligatoriedad del pago centralizado de nómina, proveedores, subsidios y pensiones.

11 > Artículo 51.

12 > Artículos 61 y 73.

En todo este proceso fue fundamental la participación de las áreas jurídicas tanto de la Subsecretaría de Egresos, encabezada en distintos momentos por Max Diener y Daniel Muñoz, como de la Tesofe, al mando de Ignacio Villagordoa.

3.3 Implementando la CUT

Una vez concluida la fase de diseño y definición de la CUT para México, y contando con el marco jurídico de sustento, se inició la etapa de implementación, ahora a cargo de Irene Espinosa como subtesorera de Operación.

Para sustituir las funciones que antes ejercían las dependencias fue necesario, por un lado, crear un mecanismo para recibir los ingresos del Gobierno Federal directamente en cuentas de la Tesorería, y, por otro, contar con las herramientas para realizar el pago directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios finales. Esta necesidad impulsó el uso de medios electrónicos de pago que permitieran manejar con eficacia y eficiencia el nuevo volumen de operaciones.

Con esto la Tesofe se convirtió en el principal jugador del sistema de pagos del país. En términos de transparencia y de orden contable, la CUT significó un avance sin precedentes.

Esta transformación se llevó a cabo gracias a una estrecha colaboración con diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como con un intercambio tecnológico y de experiencias con la Tesorería de Argentina. Con esto, México alineó su operación con las mejores prácticas internacionales al tiempo que generó un modelo propio que resolvió sus retos específicos.

3.4 Acciones realizadas: ingresos

3.4.1 Esquema de tarifas para impuestos federales

En 2003 se comenzaron a analizar opciones para sustituir el esquema de reciprocidad con el objetivo de recibir los recursos de los contribuyentes directamente en cuentas

de la Tesorería en la banca comercial, a pesar de la gran resistencia de los bancos a perder los beneficios de la reciprocidad. Fue una negociación complicada y lenta. En su primera propuesta, las instituciones bancarias comerciales pretendían recibir un pago de cerca de 70 pesos por operación, cifra francamente inadmisibles.

Para resolver este *impasse* la Asociación de Bancos de México y la Tesofe acordaron elaborar un estudio que estableciera el costo del servicio de recaudación para un “banco modelo” que operara en condiciones aceptables de eficiencia. A la postre, el análisis serviría de base para destrabar la negociación. Con ello, Gina Casar pudo concretar el proceso y reafirmar el papel de autoridad del Gobierno Federal frente a la banca comercial. Finalmente se estableció una fecha límite para lograr el acuerdo y en noviembre de 2007 se empezó a operar con el nuevo esquema de tarifas, que oscilan entre 13.90 pesos para la recepción de pagos en papel y 4.40 pesos vía internet.

Se trata de un esquema con múltiples ventajas: es autofinanciable, pues la recaudación genera rendimientos desde el momento en que es depositada en las cuentas

de la Tesofe –intereses superiores a las tarifas que se pagan a los bancos–; ha producido ahorros superiores a los 1700 millones de pesos, y ha permitido a la Tesorería saber qué depósitos se hicieron, cuándo, por cuánto y bajo qué concepto, con lo que ha mejorado significativamente la planeación de la caja.

3.4.2 Línea de captura

Con el nuevo esquema de tarifas, 93% de los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación (sin incluir los correspondientes a organismos y empresas) ya estaba bajo el sistema CUT. En 2010 Ernesto Cordeiro Arroyo, entonces secretario de Hacienda, instruyó incorporar al esquema CUT lo que quedaba pendiente. Emilio Ferrer, director general adjunto de Operaciones Bancarias; Ignacio Rayón, entonces director general adjunto de Ingresos, y Manuel Sánchez, director de Operaciones de Ingresos, implementaron un mecanismo de línea de captura para la recepción de los pagos por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos

federales (IDPA) provenientes de dependencias, órganos desconcentrados y gobiernos de entidades federativas.

En abril de ese mismo año inició la recepción de IDPA mediante línea de captura, lo que permite a la Tesofe identificar, automática e inmediatamente, los conceptos y a los contribuyentes de cada una de las operaciones, y así hacerse de información oportuna y clara para la programación financiera y para las cuentas fiscales.

Las acciones aplicadas en el rubro de ingresos se tradujeron en un incremento sin precedentes en el número de operaciones: en 2006 se realizaban apenas 200 000, mientras que para 2011 se registraron casi 28 millones,¹³ un incremento de 13721% en tan sólo cinco años. Para 2011 la Tesofe recibió directamente en el sistema CUT 97% de los recursos contemplados en la Ley de Ingresos de la federación (sin incluir los correspondientes a organismos y empresas).¹⁴

.....
13 > En 2006 el número de operaciones era muy bajo porque los bancos comerciales concentraban los depósitos del día para hacer un único envío a la cuenta de la Tesofe en el Banco de México.

14 > Falta incorporar el comercio exterior, la caja de la SCT y las dependencias que recaudan directamente, como el INBA.

3.5 Acciones realizadas: pagos

Con la CUT se buscó centralizar los pagos del Gobierno Federal, es decir, que la Tesofe depositara directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios finales. A la fecha se paga de esta manera al 100% de los ramos Autónomos y Generales, así como a los proveedores y contratistas.

En cuanto al pago centralizado de nómina, en abril de 2008 comenzó el programa de incorporación gradual para la Administración Pública Federal Centralizada (APFC), que llevó a romper las inercias y la forma de negociación de las dependencias con cada uno de los bancos. Antes, cada dependencia seleccionaba a la institución bancaria con la que quería operar el servicio de dispersión de nómina, lo que implicaba que los servidores públicos debían ser cuentahabientes de aquélla. Además de la reciprocidad, que oscilaba entre dos y cuatro días, el banco cobraba a la dependencia una comisión por cada depósito que realizaba.

Para poner en marcha este esquema de dispersión la Tesorería realizó, con el Banco de México, modificacio-

nes al Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) a fin de soportar el enorme incremento en las operaciones.¹⁵ Gracias a esa alianza estratégica la Tesofe firmó un nuevo contrato de servicios en el que se estableció una cuota fija que incluía un número ilimitado de operaciones. Con esto la Tesorería se convirtió en la principal impulsora del SPEI.

Establecer este esquema requirió nuevamente una dura negociación con los bancos, que veían en la portabilidad de nómina y en el abandono del esquema de reciprocidad un serio riesgo a sus beneficios. Las aristas de la negociación fueron muchas. Destaca la incertidumbre de los bancos respecto del cobro de los créditos de nómina una vez que los empleados de alguna dependencia decidieran cambiar de institución bancaria. Poco a poco, y junto al Banco de México, se trabajó en las modificaciones al SPEI para superar entre las partes esta y otras contingencias, y la resistencia fue vencida.

Si bien hubo incluso la amenaza de retirar los cajeros automáticos disponibles en las dependencias

15 > En 2011 la Tesofe realizó 18.47% de las operaciones totales hechas mediante SPEI.

y cobrar comisiones a los servidores públicos por el manejo de sus cuentas –lo que podía afectar sus salarios–, en reuniones internas se decidió mantener una posición firme ante la banca y tomar medidas adicionales, como la regulación emitida por el Banco de México para la “cuenta básica”, que permitió proteger a los funcionarios evitando comisiones y facilitándoles elegir la institución bancaria de su preferencia. Al final, los cajeros permanecieron en sus sitios y los bancos iniciaron una competencia por ofrecer mejores productos.

El programa de pago directo de nómina inició “en casa”, con los empleados de la SHCP y el SAT, para sumar gradualmente a otras dependencias, hasta que en junio de 2012 se llegó a 469 484 servidores públicos incorporados.¹⁶ Un cálculo conservador de los ahorros generados al Gobierno Federal mediante este proceso arroja una cifra cercana a los 130 millones de pesos.

.....
 16 > Efecto indirecto de esta medida fue la reducción en el número de trabajadores registrados en las dependencias suscritas al programa. Uno de los retos es, precisamente, establecer en la Ley Federal del Trabajo la obligatoriedad del pago de nómina a través de la CUT.

Con el respaldo del secretario José Antonio Meade, otro rubro muy importante se incorporó al pago centralizado: las pensiones a cargo del Gobierno Federal. En marzo de 2012 se firmó un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para que la Tesorería se encargara de realizar el pago directamente en las cuentas bancarias de sus 2.4 millones de pensionados, generando un ahorro para el instituto de alrededor de 130 millones de pesos anuales. Este convenio estableció un muy buen precedente y en mayo de 2012 se inició el pago centralizado de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para 880 000 beneficiarios.

Con la centralización de la nómina y de las pensiones, el número de pagos realizados por la Tesofe pasó de poco más de 1.6 millones en 2006 a cerca de 16.5 millones en 2011, un ascenso de casi 900%. Esto representa alrededor de 70% de las obligaciones establecidas en el PEF. Se estima que para el cierre de 2012 la Subtesorería de Operación y la Dirección General Adjunta de Egresos, a cargo de Ignacio Rayón y Norma

Espinosa, realizarán aproximadamente 45 millones de operaciones.

Según la Encuesta de Tesoreros Latinoamericanos realizada en 2011, la Tesofe es la que más recursos opera: 104% anual respecto del PIB. Este volumen demandó un uso intensivo de instrumentos electrónicos para su viabilidad.

4. REGISTRO DE CUENTAS BANCARIAS (RCB)

Como medida indispensable para implementar la CUT, la Tesofe emitió en 2009 los “Lineamientos para la integración, operación y funcionamiento del sistema CUT”, para registro, autorización, control y administración de cuentas bancarias de la Administración Pública Federal (APF). Para ello se obligó a las dependencias a informar a la Tesorería, en un plazo de 60 días, sobre todas las cuentas abiertas para el manejo de los recursos federales. El primer registro arrojó un total

de 3780 cuentas que fueron analizadas una por una para determinar cuáles debían conservarse y cuáles desaparecer. Emilio Ferrer y su equipo se reunieron con 23 dependencias y 85 órganos desconcentrados durante cerca de 24 meses para completar el análisis. La Tesofe retomó la responsabilidad de autorizar cuentas por excepción para los casos en que no fuera posible recibir los recursos en cuentas de la Tesorería o cuando no se pudiera realizar el depósito al beneficiario final.

Para junio de 2012 se tuvo un registro definitivo de 1953 cuentas autorizadas y controladas por la Tesofe, concentradas en el RCB. Gracias a esto, la Tesorería conoce el número de cuentas en cada una de las dependencias y entidades de la APF, así como el objeto y su saldo. Con ello tiene mayor capacidad para supervisar en todo momento los remanentes presupuestarios. Incluso los bancos, que perdieron cuentas con el RCB, ganaron certeza sobre la operación de los recursos públicos.

5. BENEFICIOS DEL SISTEMA CUT

En conclusión, el esfuerzo realizado estos años para implementar el sistema CUT se tradujo en resultados concretos; entre otros: se hizo más eficiente la administración financiera de los fondos federales, se generaron ahorros considerables al gobierno, se racionalizó el número de cuentas bancarias de la APF y se impulsó el uso de medios electrónicos de pago –como el SPEI–, lo que incrementó la transparencia y la fiscalización de los recursos. Con ello se impulsó un avance claro en términos de inclusión financiera al promover la bancarización de beneficiarios, proveedores, servidores públicos e instancias ejecutoras de programas sociales.

La CUT también sumó certeza en la programación de flujos de caja de la Tesofe y un mayor control del ejercicio del gasto. Finalmente, mejoró la posición de negociación del Gobierno Federal frente a la banca comercial.

6. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La modernización de la Tesofe requirió un enorme trabajo de coordinación con numerosos actores, pues implicó cambiar el “centro de poder” desde las oficialías mayores y los bancos que intermediaban los recursos federales a la propia Tesorería, como el “banco” del Gobierno Federal. La CUT devolvió a la Tesofe la función del manejo de la liquidez y restó espacios a la discrecionalidad.

Primero hubo que coordinarse con las dependencias y entidades de la APF, pues establecer la CUT supuso un mayor control del gasto por parte de la Tesofe y la SHCP, así como una reducción en el espacio de acción de las oficialías mayores. Posteriormente, con los organismos fiscalizadores, como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, se acordó modificar los términos para facilitar las auditorías y fortalecer la rendición de cuentas, permitiendo la identificación de recursos mediante registros contables y no a través de cuentas bancarias.

En tercer lugar se abrió un diálogo con los bancos comerciales, dado que la implementación de la CUT les trajo pérdidas en varias líneas de negocio y les exigió el desarrollo de nuevas estrategias para ser más competitivos y no perder clientes.

Por último, se trabajó estrechamente con el Banco de México –agente financiero de la Tesofe– sobre todo en el uso del SPEI, la regulación de la cuenta básica y las disposiciones que hicieron posible la portabilidad de nómina, lo que permitió, entre otras cosas, que la Tesorería realizara el pago directo de nómina y pensiones.

7. SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD DE FONDOS FEDERALES (SICOFFE)

Al inicio de la administración, a pesar de su enorme importancia, la contabilidad de la Tesofe se realizaba de forma manual y con apoyo en hojas electrónicas de cálculo. Esto ocasionaba cargas significativas de tra-

bajo, posibilidad de errores, falta de oportunidad en el registro contable y en la conciliación de las operaciones bancarias, y dificultad para elaborar informes oportunos para la planeación.

En 2007 la Tesofe comenzó a desarrollar el Sicoffe bajo el liderazgo de Araceli Pitman, subtesorera de Contabilidad y Control Operativo, e Ignacio Ramírez, director general adjunto de Contabilidad y Estados Financieros. Por ley, los sistemas de contabilidad se aprueban a principios de año y no pueden modificarse durante el ejercicio fiscal, por lo que se trabajó a marchas forzadas para que quedara implementado en enero de 2008. De no haber estado listos, habría sido necesario esperar un año completo y se corría el riesgo de que todo el esfuerzo se quedara, como ya había ocurrido anteriormente, en una buena intención. Poco a poco y a partir de su puesta en marcha se han incorporado nuevos módulos que aseguran mayor oportunidad, confiabilidad y detalle en el manejo y procesamiento de la información, y la automatización de sus procesos.

Como parte de la puesta en marcha del Sicoffe se promovió una modificación al artículo 241 del Regla-

mento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que la información que proveen los 141 cuentadantes auxiliares¹⁷ pudiera ser electrónica, pues la legislación no lo permitía.

Con base en dicha modificación, lo siguiente consistió en sistematizar el envío de la información, que hasta entonces la Tesorería recibía en papel y a discreción, sin responsables asignados en las dependencias u organismos auxiliares, sin claridad sobre los requerimientos necesarios ni un calendario para su entrega.

El cambio requirió tres años de reuniones entre las distintas áreas de la SHCP y los cuentadantes, lapso tras el que se alcanzó un acuerdo sobre las inquietudes y los requerimientos legales de cada una de las partes. A partir de 2008 la información es enviada a la Tesofe de manera electrónica, y mediante un *sharepoint* el resto de las unidades involucradas de la SHCP la conoce de primera mano.

.....
 17 > 49 aduanas, 59 administraciones locales de servicios al contribuyente, 32 entidades federativas y la caja recaudadora de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Estas acciones se tradujeron en una mayor oportunidad y confiabilidad en el manejo y procesamiento de la información, así como en una reducción muy importante de los costos por uso de papetería, papel y espacio en áreas de archivo.

8. CERTIFICACIÓN DE PROCESOS

La modernización de la Tesofe creó la necesidad no sólo de actualizar los manuales de organización y procedimientos sino también de compaginarlos con la nueva forma de operar. Para esto, y para colocar a la Tesorería en el camino de la calidad y la mejora continua, se buscó la certificación de sus procesos bajo el estándar internacional ISO9001:2008. Si bien dicho certificado no asegura procesos perfectos, sí proporciona herramientas para acercarse a ese objetivo.

Para contar con la validación de una entidad certificadora externa y no dejar espacio a la discrecionalidad,

en 2009 se decidió construir un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) para certificar 27 procesos sustantivos bajo la Norma ISO9001:2008. Dos años después, en noviembre de 2011, la Tesofe recibió la certificación por parte de la EMA (Entidad Mexicana de Acreditación, A.C.), la UKAS (United Kingdom Accreditation Service) y la ANAB (ANSI-ASK National Accreditation Board).¹⁸ La coordinación del proyecto estuvo a cargo de Rosaura Velarde, titular de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, y de Roberto Valdés, director general adjunto de Inspección.

El 12 de diciembre de 2011 el secretario José Antonio Meade entregó varios reconocimientos al personal de la Tesofe por ser la única de las áreas centrales de la SHCP que cuenta con esa certificación.

18 > Estos certificados fueron emitidos con vigencia del 2 de noviembre de 2011 al 1º de noviembre de 2014.

9. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Al comienzo de la presente administración la Tesofe operaba con tres sistemas para los procesos de egresos, seis para los de ingresos y con herramientas basadas en programas informáticos como Excel o Access para otros procesos. Estos sistemas apoyaban de forma razonable las funciones de la Tesorería, aunque era fundamental automatizarla para enfrentar el cada vez más elevado número de operaciones, analizar y procesar confiable y oportunamente los grandes volúmenes de información y evitar la discrecionalidad y los errores humanos en las tareas manuales.

El establecimiento exitoso de la CUT también se debe a la automatización y el desarrollo de los sistemas de información y comunicación. En total se crearon 13 nuevos sistemas y se realizaron más de 75 actualizaciones y mejoras en los ya existentes. Entre otros beneficios, este impulso tecnológico modernizó como nunca la gestión de la Tesorería. Así, se logró automatizar los procesos de pagos, ingresos y demás opera-

ciones bancarias realizadas por la Tesofe, como son las inversiones o el registro de cuentas, la administración financiera, la contabilidad, las garantías no fiscales y el seguimiento a los actos de vigilancia.

Con estas acciones se preserva el control interno y la seguridad de la información, coadyuvando a la continuidad operativa de la Tesofe aun con el incremento de sus operaciones.

10. PENDIENTES Y RETOS

El avance en la modernización de la Tesofe ha sido reconocido ampliamente por diversos organismos internacionales encargados de normar las mejores prácticas en la materia, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; razón de más para continuar en la ruta trazada, consolidar los resultados e instrumentar una estrategia integral que garantice el buen funcionamiento y la continuidad de sus operaciones.

De tal modo, deben profundizarse las acciones a favor de la planeación oportuna, la transparencia y la rendición de cuentas. Con un enfoque de inclusión financiera, resulta necesario asimismo incorporar el pago directo a los beneficiarios de subsidios. También es pertinente consolidar la cultura de calidad y mejora continua, manteniendo la certificación de los 27 procesos sustantivos con que ya se cuenta y yendo más allá. Es ineludible concluir los desarrollos tecnológicos y buscar que la Tesofe certifique los Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información bajo la Norma ISO27001. Por último, para garantizar la correcta implementación y sustentabilidad de las acciones realizadas es indispensable aprobar una nueva Ley del Servicio de la Tesorería, cuya propuesta se encuentra lista para su discusión.



LA REFORMA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

“LOS PRINCIPALES ELEMENTOS
DEL FEDERALISMO EN NUESTRO PAÍS
SE ESTABLECIERON EN 1980
[Y SE] HA VENIDO EVOLUCIONANDO
EN MUCHAS DIMENSIONES.
EN PARTICULAR EL 2007
FUE UN AÑO DE CAMBIOS PROFUNDOS
EN EL FEDERALISMO NACIONAL.”

AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS

1. INTRODUCCIÓN

Los arreglos federalistas están determinados por la historia, la economía y los equilibrios políticos de las naciones, y México no es la excepción. Nuestro federalismo fiscal tiene una historia tan amplia como la del país. Ha transitado por etapas tan diversas como lo han sido los arreglos institucionales nacionales. Prueba de ello son las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, así como la Convención Nacional Hacendaria de 2004, hitos del extenso y continuo diálogo entre los tres órdenes de gobierno.

En esta larga historia, el suceso definitorio del actual federalismo fiscal mexicano fue, sin duda, la creación en 1980 del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Mediante dicha reforma se eliminó una multiplicidad de gravámenes federales y locales que generaban distorsiones e ineficiencias en nuestra economía, para lo cual los gobiernos subnacionales cedieron potestades tributarias a la federación a cambio de participar de la recaudación federal –este momento marca el origen de las partici-

paciones federales, pieza fundamental de las actuales relaciones fiscales intergubernamentales– .

Desde entonces México comenzó un proceso de descentralización política y económica que abarcaría las siguientes tres décadas. El ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales se caracterizó en esta etapa por dos hechos paralelos cuyas dinámicas definen el actual federalismo fiscal mexicano: 1) una creciente concentración de potestades tributarias en la federación y 2) una continua descentralización del gasto hacia los gobiernos locales.

Con respecto al cobro de los impuestos, la concentración de facultades tributarias en la federación reflejó el hecho de que tanto el IVA como el Impuesto sobre la Renta (ISR) requieren ser cobrados a nivel federal. Esto por las economías a escala que una sola administración tributaria federal puede lograr y porque las bases de consumo e ingreso por su naturaleza son móviles y difíciles de gravar por un estado.

Por el lado del gasto, la creciente descentralización de las responsabilidades para su ejecución en los gobiernos locales respondió a la convicción de que la provisión de

servicios públicos es más eficiente si la realiza el orden de gobierno más cercano a la población. Según esta lógica se tomó la decisión de descentralizar el gasto en educación básica en 1992 y el de salud en 1996.

El momento culminante del proceso de descentralización de gasto hacia los gobiernos locales fue la creación del Ramo 33 de “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, incorporado por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998. A partir de ese momento, el Ramo 33 tuvo ajustes en algunos años, como la creación de los fondos de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y para la Seguridad Pública (FASP), en 1999, y del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que a partir de 2007 se convertiría asimismo en fondo de aportaciones bajo las siglas FAFEF. No obstante, ni los objetivos de la descentralización ni las fórmulas de distribución se modificaron.

2. LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA DE 2004 COMO ANTECEDENTE DE LAS REFORMAS DEL PRESENTE SEXENIO

El diagnóstico compartido por municipios, estados y federación, plasmado en las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria, reflejaba la necesidad de un nuevo impulso para construir el federalismo mexicano del siglo XXI. Dicho evento representó la culminación de un amplio proceso democrático y participativo en el que se conjuntaron los diagnósticos y las propuestas del Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, el Poder Legislativo y la sociedad en general. Mediante reuniones, declaratorias, mesas, comisiones y documentos publicados, la Convención Nacional Hacendaria sintetizó ideas generales sobre gasto público, ingresos, deuda, patrimonio, administración tributaria, transparencia y fiscalización.¹

¹ > Para un resumen de los acuerdos logrados en la Convención Nacional Hacendaria de 2004, véase la “Declaratoria a la nación y acuerdo de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”.

A pesar de que la convención abarcó prácticamente todas las aristas del federalismo fiscal mexicano y trazó las bases de una reforma del Estado para la construcción de un pacto federal renovado, algunas propuestas resultaban insuficientes y otras carecían de detalles concretos para su implementación.

Para el final del sexenio 2000-2006 aún había mucho por hacer. Como suele ocurrir con reformas profundas de política pública, era más difícil llevar a la práctica la modernización del federalismo fiscal de nuestro país que diagnosticar sus imperfecciones.

A principios del actual sexenio el federalismo fiscal en México se caracterizaba por tener poca claridad de responsabilidades y funciones, alta dependencia de los gobiernos estatales respecto de las transferencias federales –para enfrentar sus responsabilidades de gasto– y una ineficiente asignación del propio egreso. A pesar de que las entidades ya contaban con un número significativo de potestades tributarias, ya sea por deficiencias de capacidad técnica o debido a los pocos incentivos para incrementar sus ingresos propios, la baja recaudación local era una constante. En

otras palabras, el pacto fiscal no se había traducido en el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno –tanto por el lado de la recaudación como por el gasto–.

La principal evidencia del desequilibrio de las finanzas públicas estatales era su baja recaudación. En 2005 los ingresos propios de los estados, como porcentaje de sus entradas totales, eran en promedio 8% –en comparación, los gobiernos subnacionales de otros países recaudan significativamente más: el promedio de ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales asciende a 30% en países en vías de desarrollo, mientras que llega a 60% en países desarrollados–.

Por lo demás, los ingresos propios de las entidades federativas permanecieron constantes en 0.9% del PIB entre 1998 y 2006, al tiempo que las presiones de gasto eran crecientes y los fondos transferidos se incrementaron en 1.5% del PIB, aun cuando los ingresos no petroleros se elevaron únicamente 0.9% del PIB.

Para 2007 México había pasado ocho años sin modificaciones sustanciales al federalismo fiscal y más de tres lustros desde que se aplicaron reformas estructu-

rales para el fortalecimiento de las relaciones fiscales intergubernamentales.

3. LA REFORMA HACENDARIA DE 2007

Desde los primeros esbozos de la reforma hacendaria instruida por el presidente Calderón quedó claro que, como factor clave, debía incluirse un componente federalista. Agustín Carstens, entonces secretario de Hacienda, encargó esa tarea a José Antonio González Anaya, designándolo jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF).

La labor por ejercer comprendía dos aspectos: el técnico y el político. Con base en el primero se debían diagnosticar de manera certera los cuellos de botella más apremiantes del federalismo fiscal y entonces diseñar las reformas necesarias para ponerlo al día y hacerlo contribuir a la fortaleza de todos los órdenes de gobierno. Por su parte, el segundo requería la cons-

trucción de acuerdos con los estados y municipios para crear una verdadera reforma federalista.

José Antonio González Anaya y su equipo –que incluía a Ernesto Revilla, Tuffic Miguel y más tarde a Emilio Pineda– se dedicaron a concretar los lineamientos establecidos para la reforma hacendaria y diseñar los aspectos técnicos que pusieran a la vanguardia el federalismo fiscal mexicano. González Anaya, a su vez participaba en la última etapa de la negociación para aprobar la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE.

El diseño técnico del pilar federalista se definió en los primeros meses de 2007, cuando el equipo de la UCEF estableció dos principios básicos. La reforma debería:

1) Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones, cuidando que con las modificaciones no se disminuyeran las transferencias para ningún estado y fondo con respecto a 2007.

2) Expandir las facultades tributarias de los gobiernos subnacionales, dándoles mayores incentivos para uti-

lizarlas sin merma de las finanzas públicas federales y evitando la proliferación de impuestos locales.

Estos dos principios, que podrían parecer elementales, tuvieron gran alcance y enmarcaron las discusiones posteriores. Con los cimientos de la reforma establecidos, arrancó el proceso externo de consulta y cabildeo. Con la estrecha colaboración del entonces coordinador de asesores del secretario de Hacienda, José Antonio Meade Kuribreña, se diseñó un extenso programa de diálogo e interacción con todos los gobernadores del país y el jefe de gobierno de la capital, así como con sus equipos técnicos liderados por sus secretarios de finanzas.

El proceso desarrollado desde varios puntos de la República se hizo más accesible gracias a la existencia de una plataforma ideal construida hace muchos años: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que engloba el conjunto de foros, comités, reuniones y mecanismos de interacción entre el Gobierno Federal los estados.²

.....
2 > El SNCF se compone de los comités de vigilancia de participaciones federales y de varios grupos y subgrupos de trabajo. En ellos participa la SHCP y un subconjunto de estados elegidos para representar la totalidad de los mismos.

En ese contexto se llevaron a cabo innumerables encuentros para presentar la propuesta de reforma, recoger inquietudes y retroalimentarla. Así, para el momento en que finalmente se presentó al Congreso de la Unión, la iniciativa había dejado de ser exclusiva del Ejecutivo Federal, pues incluía las inquietudes y necesidades de los tres órdenes de gobierno para el fortalecimiento del federalismo fiscal.

3.1 Las facultades tributarias de los estados

Para lograr incrementar la recaudación local y reducir la dependencia de estados y municipios respecto de las transferencias federales, la iniciativa fortaleció las facultades tributarias estatales. Inicialmente algunas entidades propusieron que se estableciera un “IVA local”; sin embargo, tras estudiar la experiencia internacional se concluyó que –a pesar de parecer atractivo– ese impuesto suele

.....

Como instancia superior se encuentra la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), que incluye a ocho secretarios de finanzas en representación de las 32 entidades.

funcionar mejor como impuesto federal, pues la base de consumo es muy movible y por lo tanto difícil de gravar localmente. Más aún, obedeciendo a los aspectos operativos de acreditamiento entre estados, dicho gravamen es inviable como un impuesto subnacional.

En su lugar se propuso que los estados pudieran introducir impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). La ventaja de otorgar esta potestad radica en que ese gravamen es relativamente fácil de administrar, corrige externalidades y, en general, su base impositiva no se erosiona fácilmente.

Se creó también un impuesto a las gasolinas y el diésel que es 100% participable a las entidades federativas y a los municipios, el cual se estableció como una cuota fija por litro de esos combustibles. Este nuevo gravamen se convirtió en una importante fuente de recursos para los estados: anualmente recauda cerca de 20 000 millones de pesos, cantidad similar a la que se recaudaba con la tenencia vehicular.

Con la reforma, la federación transfirió a los estados la potestad tributaria del impuesto sobre la tenencia,

con un amplio periodo de transición para que pudieran legislar el gravamen a nivel local –el lapso concluyó el 31 de diciembre de 2011 y la tenencia, como impuesto federal, quedó abrogada; al inicio de 2012, unas 27 entidades habían establecido un impuesto local a la tenencia de vehículos–.³

3.2 La fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP)

La complejidad y dinámica de los pactos federalistas y la realidad estadística de los países derivan en la inexistencia de fórmulas perfectas de distribución de transferencias intergubernamentales. Esto no significa que algunas fórmulas no puedan ser mejores que otras; por ejemplo, la que estuvo vigente en México hasta el 31 de diciembre de 2007 presentaba enormes áreas de oportunidad. A través de ella se distribuían participaciones federales equivalentes a 15% del presupuesto federal y a

3 > Guanajuato, Jalisco, Morelos y Chiapas decidieron no legislar la tenencia como local. Sonora legisló la tenencia local en agosto de 2012.

45% del total de los ingresos estatales y municipales. No obstante, la fórmula provocaba profundos desequilibrios y distorsiones en las finanzas públicas de los estados. De ahí la necesidad de una reforma.

Cambiar las fórmulas de distribución de las transferencias federales es un proceso complejo en cualquier país del mundo, fundamentalmente porque la modificación de los porcentajes de asignación de un fondo necesariamente produce ganadores y perdedores –es el llamado “efecto suma cero” en el federalismo fiscal–.

El fondo es como un pastel que se reparte, en este caso, entre 32 participantes. Una vez que se acepta una distribución, proponer cualquier otra implica que algunos tendrán rebanadas más grandes y otros más pequeñas. La única forma de solucionar el dilema es *incrementando* el tamaño del pastel, para que así todo tengan mayores porciones, incluso cuando se hayan modificado los porcentajes en el reparto.

Ese fue precisamente el planteamiento de la SHCP en 2007, al proponer y conseguir la aprobación de la reforma más ambiciosa a los esquemas de participaciones federales desde su creación en 1980. Aprovechando la

mayor recaudación que traería la reforma hacendaria – fundamentalmente por la creación del IETU y del IDE–, se modificaron las fórmulas, modernizando el federalismo fiscal y cuidando no afectar los recursos a estados y municipios.

Ésa fue, de hecho, otra innovación que demostraría ser clave para la aprobación de la reforma en su componente federalista. El establecimiento de una transición gradual hacia las nuevas fórmulas mediante la inclusión de un componente de “no-hacer-daño” (*hold harmless*, en inglés) en las nuevas fórmulas. Con este mecanismo cada estado tenía garantizado el monto de recursos que recibió en 2007.

Las nuevas fórmulas se aplicarían únicamente sobre el excedente de los recursos producto del incremento en la recaudación. Como dicho excedente tiene mayor peso dentro del fondo de transferencias, la transición hacia la nueva distribución es gradual y se garantiza que nadie pierda en el proceso.

Desde su aprobación, la nueva fórmula ha demostrado ser más transparente, clara y acorde con las mejores prácticas internacionales en la distribución de transfe-

rencias gubernamentales. Está diseñada para incentivar la actividad económica y la recaudación local. Asimismo, al eliminar la inclusión de los impuestos asignables, se elimina el incentivo perverso de incrementar el consumo de aquellos productos nocivos para la salud y el medio ambiente.

A pesar de que la nueva fórmula ha beneficiado a las entidades federativas del país, a inicios de 2008 el Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional en contra de las modificaciones a algunas de las fórmulas de distribución. Si bien el Distrito Federal culpaba a la nueva fórmula por reducir el porcentaje del fondo que recibía –aunque en dinero siempre se han incrementado sus transferencias–, durante el juicio se demostró que tal situación no era consecuencia de las nuevas fórmulas sino que se debía al proceso de descentralización vivido en el país. Finalmente, el equipo de la UCEF, con los abogados de la Procuraduría Fiscal de la Federación, entre ellos Jorge Kim y Óscar Molina, defendió con éxito la reforma, que fue declarada constitucional.

3.3 Fortalecimiento del componente redistributivo y de transparencia en los fondos de aportaciones federales

Debido a que la modificación de la fórmula del Fondo General de Participaciones consolidó el aspecto “resarcitorio” de las transferencias federales –al otorgar mayores participaciones a los estados con mayor capacidad tributaria, de acuerdo con la naturaleza original de las mismas–, se hacía necesario fortalecer el carácter redistributivo o solidario de otros fondos de aportaciones. Para ello se modificaron los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y de Fomento Municipal (FFM).

Adicionalmente la reforma creó el Fondo de Fiscalización Estatal (Fofie), cuya distribución depende de las acciones fiscalizadoras de los estados, como decomiso de contrabando y recaudación por los regímenes de Pequeños Contribuyentes (Repecos) y el Intermedio. Con el establecimiento del Fofie se ha logrado que las entidades colaboren de cerca con el Gobierno Federal para fortalecer la fiscalización en el país.

Ya que las participaciones tendrían un comportamiento más resarcitorio, era imperativo fortalecer el carácter redistributivo de las aportaciones federales para beneficiar a las entidades más rezagadas. Al respecto, la modificación más representativa dentro del Ramo 33 fue el cambio en la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Si bien en principio éste se repartía con base en la plantilla de maestros federales registrados en 1992, en realidad no existía una fórmula específica en la ley. Al modificarse se introdujo transparencia en la asignación de recursos para la educación, a modo de eliminar en el mediano plazo el rezago en el gasto federal por alumno.

3.4 Armonización contable

Durante la Primera Convención Nacional Hacendaria, celebrada en marzo de 2004, se plantearon esquemas contables modernos y armonizados para los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, por falta de consenso, el proceso de homologación contable entre los tres

órdenes de gobierno no inició formalmente, sino hasta la reforma constitucional de gasto planteada en la reforma hacendaria de 2007, y dio un paso grande en 2008 con la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que otorgó facultad al Poder Legislativo para legislar sobre contabilidades subnacionales.

Esta ley tiene por objeto establecer los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los tres órdenes de gobierno, a efecto de lograr su adecuada armonización. Asimismo, facilita el registro y la fiscalización de activos, pasivos, ingresos y gastos para medir la eficacia y la eficiencia de las finanzas públicas locales.

3.5 Resultados de la reforma hacendaria de 2007

Tras su aprobación, la reforma hacendaria incrementó los recursos disponibles tanto para la federación como para los estados y municipios. El primer año, los recursos de las entidades federativas crecieron 167 000 millones de pesos, más de 11% en términos reales

respecto del año anterior. En la misma línea, los resultados en recaudación propia también son positivos. A 12 meses de su aprobación, los ingresos propios de los estados incrementaron su participación con respecto a sus ingresos totales, llegando a 11.5%.

Con la reforma se logró que el Fondo de Fomento Municipal premiara la recaudación de predial y derechos de agua por parte de los municipios, lo que se tradujo en un incremento de recursos. Respecto del primero, entre 2007 y 2009 se tuvo un aumento de 3%, cifra considerable si se compara con el 0.4% del periodo 2005-2007; en cuanto a los segundos, entre 2007 y 2008 el crecimiento fue de 2%, 10 veces más que el acumulado en el trienio anterior.

A pesar del impulso de la reforma, la dependencia de estados y municipios en relación con las transferencias federales sigue siendo elevada. El nivel de ingresos propios estatales como porcentaje de sus ingresos totales aún está por debajo de su potencial y de los estándares internacionales.

4. LA DEUDA PÚBLICA: ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Cualquier capítulo o revisión del federalismo fiscal mexicano durante 2007-2012 quedaría incompleto sin la inclusión del tema de la deuda pública subnacional. Hoy en día, el Gobierno Federal está bien posicionado respecto del manejo de deuda y finanzas públicas. Esto se debe principalmente a que la primera es manejable, la inflación se encuentra anclada y se reporta un crecimiento económico robusto.

A nivel subnacional, la deuda de los estados equivale a 2.5% del PIB. Si bien esta cifra no representa un riesgo sistémico y es considerablemente menor que la de otros países latinoamericanos –como Argentina (7%) y Brasil (12.4%), según porcentajes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)–, debe observarse su alto incremento, pues pasó de 160 000 millones de pesos en 2006 a 397 000 millones en marzo de 2012.

Como ya se dijo, esos montos no representan una presión para las finanzas públicas nacionales, aunque

sí encienden una alerta en función de los ingresos de las entidades. Basta con evaluar que de 2006 a 2012 la deuda de los estados y municipios como porcentaje de las participaciones federales pasó de 49 a 79%.

Sin embargo, es necesario reconocer la heterogeneidad existente entre los estados y estudiar los casos específicos en los que la deuda se incrementó a un ritmo y nivel que podrían representar un problema para sus finanzas públicas. Dentro de este análisis destaca el caso de Coahuila, donde a la par de su endeudamiento exponencial, se encontraron manejos fraudulentos de su deuda. Tras examinar el problema, la SHCP, a través de la UCEF, detectó la falsificación de documentos relacionados con el registro de créditos presentados entre diciembre de 2009 y marzo de 2011.

En consecuencia se han establecido mecanismos para el fortalecimiento del control y la rendición de cuentas sobre el registro de deuda subnacional. Uno de ellos es el ejercicio que a partir de 2011 realiza trimestralmente la SHCP en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que consiste en

comparar la información que al respecto remiten los estados a la propia secretaría, con los reportes enviados a la comisión por las instituciones financieras. Lo anterior permite detectar y evitar cualquier anomalía en los datos recabados por las instituciones gubernamentales.

Aunque la decisión de endeudamiento es facultad soberana de cada estado, se debe continuar monitoreando la evolución, el perfil y el impacto de la deuda subnacional en el sector financiero y en la economía mexicana, a fin de que sea fuente de recursos para el desarrollo nacional y no se convierta en lastre de las finanzas públicas locales.

5. PENDIENTES Y RETOS

Durante este sexenio se logró fortalecer el federalismo fiscal mediante la introducción de nuevas fórmulas de distribución y potestades para incrementar la recau-

dación local. Asimismo, se crearon fondos en apoyo a los gobiernos locales y se avanzó en la homologación de la contabilidad gubernamental y la transparencia en el uso de los recursos. Además se impulsó una mayor coordinación entre la federación y los gobiernos subnacionales. A pesar de los avances, se debe continuar atendiendo los retos pendientes.

Tomando en cuenta que las transferencias federales representan cerca de 85% de los ingresos de los gobiernos subnacionales, el reto más importante consiste en robustecer la recaudación de estados y municipios. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y a partir de los países que la conforman, tal dependencia es de alrededor de 60% en aquellos que aún se encuentran en situación de desarrollo y de 30% en los ya desarrollados.

La cuestión no radica en incrementar las potestades tributarias de las entidades federativas, sino en elevar su eficiencia recaudatoria. En esta misma línea los regímenes que ofrecen mayor potencial son el impuesto predial y los Repecos, los cuales podrían generar al año

una recaudación adicional hasta de 270 000 millones de pesos, aproximadamente.⁴

⁴ > Se estima una recaudación potencial adicional del impuesto predial de 1.6% del PIB, equivalente a alcanzar la recaudación promedio de la OCDE de 1.8%. Hoy México recauda de predial sólo 0.2% del PIB. En cuanto a Repecos, según un estudio de la SHCP –utilizando información de cuentas nacionales ENIGH 2010 y ENOE 2010–, la recaudación potencial de ese régimen se estimó en 28 000 millones de pesos, cuando apenas hoy se recaudan 2 800 millones de pesos.



LAVADO DE DINERO

“AL IMPONER BARRERAS DE ENTRADA CLARAS, CONTUNDENTES Y EFICACES PARA QUE RECURSOS PROVENIENTES DE ACTIVIDADES ILÍCITAS NO INFECTEN A NUESTRA ECONOMÍA, EL ESTADO MEXICANO ESTÁ CREANDO EL INCENTIVO ADECUADO PARA QUE LOS CRIMINALES SE VEAN OBLIGADOS A LLEVAR A CABO SUS ACTIVIDADES EN OTROS TERRITORIOS.”

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El combate al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo (LD/FT) es elemento central en la lucha contra el crimen organizado impulsada por el presidente Calderón, pues se orienta a obstaculizar la capacidad de la delincuencia para abastecerse de recursos económicos. Para enfrentar este fenómeno con éxito es necesario hacerlo desde una perspectiva tanto nacional como internacional.

Una referencia sobre los niveles del lavado de dinero en México son los excedentes de dólares en efectivo –derivados de la diferencia entre la captación y colocación de la moneda en el mercado nacional– que las instituciones financieras nacionales exportan a Estados Unidos.

Conforme al monitoreo realizado desde 2007, se han generado excedentes anuales que oscilan entre los 10 000 millones y los 14 000 millones de dólares, de los cuales la mitad supera los volúmenes contabilizados de las actividades tradicionalmente generadoras de esa

divisa en efectivo en el país, como son las remesas provenientes de Estados Unidos, el turismo y el comercio en la frontera norte.

Ante esta situación, que podría estar reflejando fondos de actividades ilícitas, al inicio de la administración se promovieron medidas restrictivas y controles a los instrumentos de mayor riesgo vinculado al lavado de dinero, como es el efectivo. Además, reconociendo que el uso de éste no es el único mecanismo para “formalizar” los recursos de operaciones criminales,¹ se impulsó una serie de iniciativas para fortalecer la vigilancia en los sectores más vulnerables del país.

En 2007 Agustín Carstens promovió en organismos internacionales una política activa de participación encabezada por la secretaría a su cargo. Entre otras acciones nombró a José Alberto Balbuena Balbuena representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para asuntos en materia de prevención y

1 > Otros mecanismos son los pagos en especie, las operaciones de comercio exterior y los movimientos de fondos a través de transferencias electrónicas o instrumentos de almacenamiento de valor –como las denominadas tarjetas prepagadas–.

combate al LD/FT en la embajada de México en Washington, D. C. Balbuena y Luis Urrutia Corral, entonces titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de México, establecieron una estrecha colaboración con el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Blanqueo de Capitales (GAFI),² el organismo intergubernamental más importante e influyente en el tema, y que fija para su seguimiento los estándares internacionales.

Desde el principio del sexenio México ha sido un actor relevante en la esfera internacional del combate al LD/FT. En 2008, representado por Luis Urrutia, presidió el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud),³ cargo que repitió en 2009 con el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo Egmont).⁴ Ese mismo

2 > El GAFI fue creado en París, en julio de 1989, en una cumbre del G-7 en la que se abordó la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y el terrorismo. Actualmente está integrado por 33 países u organizaciones regionales.

3 > Se trata de un organismo intergubernamental de base regional estilo GAFI creado en el año 2000. Agrupa a los países de América del Sur y a otros como Costa Rica, México y Panamá.

4 > Es un grupo internacional que reúne 131 unidades de inteligencia financiera del mismo número de países del mundo.

año, integrantes del núcleo de asesores del presidente y el secretario del GAFI plantearon a José Alberto Balbuena el interés de que México encabezara ese organismo. Esto en reconocimiento al claro y contundente compromiso de la administración del presidente Calderón en la lucha contra el lavado de dinero.

En este contexto, Balbuena planteó a los secretarios Agustín Carstens y Ernesto Cordero, en sus tiempos respectivos, la posibilidad de que México presidiera la entidad intergubernamental más importante en materia de lavado de dinero, lo que implicaría contar con una mejor presencia en el escenario mundial. Así se encabezó el GAFI de junio de 2010 a junio de 2011, lapso que cerró con la Reunión Plenaria conjunta GAFI-GAFISUD, celebrada en junio siguiente en la capital del país, con la participación de más de 600 representantes internacionales.

Como el resto de los países miembros, México norma sus acciones en cuanto a combate al LD/FT con base en las recomendaciones del GAFI. En 2008 este grupo, el GAFISUD y el FMI evaluaron el marco jurídico institucional, las leyes y los reglamentos, la regulación secundaria

y la capacidad del sistema mexicano para enfrentar el problema, emitiendo 40 recomendaciones enfocadas a combatir el lavado de dinero y nueve el financiamiento al terrorismo⁵ –en seguimiento de las primeras, el país ha reportado un avance de prácticamente 90%, obedeciendo al curso natural del proceso de seguimiento ordinario al que está sujeto; de hecho, considerando el número de recomendaciones con calificación de “cumplidas” y “mayoritariamente cumplidas”, México se encuentra por encima de la acreditación promedio de los socios del GAFI, GAFISUD y G-20–.

Es claro el compromiso nacional y más específicamente de la SHCP por cumplir el mandato del GAFI, disposición que ha sido refrendada en marzo de 2012 por el secretario José Antonio Meade, quien envió una comunicación escrita al presidente del grupo para suscribir las nuevas recomendaciones que el organismo adoptó en febrero anterior y que serán aplicadas a los países miembros.

5 > Para más información, consúltese http://www.gafisud.info/pdf/40Rec_es.Rev4.pdf y http://www.gafisud.info/pdf/9RecomendacionesEspeciales_es_1.pdf

2. FORTALECIENDO LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE AL LD/FT

2.1 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Entre las funciones desarrolladas por la CNBV están la inspección y vigilancia mediante sus áreas encargadas de la supervisión de carácter prudencial. A finales de 2006, para reforzar las medidas para prevenir el LD/FT, se encomendó a una dirección general especializada, a cargo de Pablo Gómez del Campo, la verificación de dicho régimen. Tres años después, en agosto de 2009, reconociendo la importancia y trascendencia de los aspectos relacionados con esta materia, se creó la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos (VSPP),⁶ que también encabezó Gómez del Campo.

A principios de 2010 la CNBV, con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI), trabajó en

6 > La vicepresidencia estaba integrada por las direcciones General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y General de Atención a Autoridades.

la elaboración de nuevas metodologías de supervisión de LD/FT. Ello permitió a la comisión contar con una herramienta acorde con los estándares internacionales para las visitas de inspección, mediante la cual se migró de un esquema de verificación de cumplimiento normativo a un procedimiento formulado bajo modelos de riesgo que priorizan aspectos que impliquen mayor vulnerabilidad.

A partir de la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito,⁷ impulsada por la SHCP, fue fortalecido el régimen de prevención del LD/FT –aplicable a sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, centros cambiarios y transmisores de dinero– al transferir del SAT a la CNBV las facultades de su supervisión en la materia.

La transferencia de las facultades de supervisión supuso la incorporación de 5154⁸ nuevos organismos obligados al cumplimiento de la normatividad, 16 ve-

7 > Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 2011.

8 > Dato obtenido del Sistema del Registro de Prestadores de Servicios Financieros de la Condusef y del Registro de Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero de la CNBV –al 28 de junio de 2012–.

ces el número de entidades financieras que antes de la reforma y en el mismo ámbito observaba la CNBV (316). A este respecto, para hacer frente al reto que implica la vigilancia de los sujetos recién sumados, en 2012 se formalizó el fortalecimiento de la estructura organizacional de la VSPP, dotándola de una dirección general especializada adicional a la que ya se tenía.

El resultado del fortalecimiento de la supervisión se ha reflejado en la imposición y el cobro de multas significativas, como las ejercidas contra Vanguardia Casa de Bolsa, por un monto de 10.2 millones de pesos –equivalente a 25% de su capital–, y Banco HSBC México, por 379 millones de pesos –que corresponde a 51.5% de la utilidad neta reportada por esta institución al cierre de 2011; en sí es la mayor sanción aplicada por la CNBV a un intermediario en lo particular–.

En lo relativo a la atención de requerimientos de información y documentación, así como de órdenes de aseguramiento y desbloqueo de cuentas que las autoridades competentes formulan a la CNBV, a partir de 2008 se adoptó una serie de medidas para reducir los tiempos en la atención de los primeros. Entre las

disposiciones se encuentra la automatización de los procesos correspondientes, lo que ayudó a acortar de 203 a 34 los días hábiles empleados para la atención de las solicitudes. (En este apartado destacan los casos de los requerimientos provenientes de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada y la Unidad de Inteligencia Financiera –UIF–, que al estar vinculados con averiguaciones relacionadas con LD/FT hubo de otorgárseles alta prioridad.)

2.2 La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

La recomendación número 26 del GAFI se refiere a la conformación de una Unidad de Inteligencia Financiera que actúe como órgano central y nacional para la recepción, el análisis y la disseminación de información relacionada con reportes de operaciones enviados por los sujetos obligados.

Las obligaciones de esta UIF radican en establecer los lineamientos a los sujetos obligados para el reporte de operaciones sensibles; resguardar, proteger, analizar

y diseminar la información recabada en los términos establecidos por las leyes; publicar informes periódicos sobre sus actividades con estadísticas, tipologías y tendencias, y observar los principios marcados por Grupo Egmont para el intercambio de datos, preservando la confidencialidad.

Desde el 7 de mayo de 2004 México cuenta con la UIF, adscrita a la SHCP. A lo largo de esta administración el compromiso de los tres secretarios de Hacienda, Agustín Carstens, Ernesto Cordero y José Antonio Meade, se ha traducido en medidas concretas para fortalecer a dicha unidad. Esto ha obligado a contar con nueva y mejor infraestructura y dar apoyos para capacitación y desarrollo.

Los resultados están a la vista. Hoy en día la UIF de México es una referencia para unidades de inteligencia financiera extranjeras. Prueba de ello son los cursos que entre 2010 y 2011 impartió la propia unidad a cerca de 70 analistas y funcionarios públicos de aproximadamente 20 países.⁹

9 > Camerún, Chile, Croacia, Guatemala, India, Mauricio, Namibia, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Tailandia, Ucrania, Uruguay, Zambia, Bahamas, Bélgica, Qatar, Costa Rica, Perú, Malawi, Holanda y Estados Unidos de América.

En cuanto a la Recomendación 26, nuestro país obtuvo un resultado “mayoritariamente cumplido”, lo que coloca a la UIF de México por encima del grado de cumplimiento de otras unidades de Estados asociados al GAFI y al GAFISUD.

2.2.1 Nuevo proceso de selección, ingreso y evaluación del personal y TICS

En todas las organizaciones y para todos los procesos el capital humano y los sistemas tecnológicos son fundamentales. Por ello, a lo largo de esta administración la UIF avanzó en el fortalecimiento de su capacidad de operación en ambos frentes.

Esta labor tuvo un primer resultado tangible en 2011, cuando se diseñó e implementó un “Modelo de evaluación de riesgo de la confiabilidad de la persona vs. riesgo del puesto”, mecanismo que permite seleccionar y reclutar nuevos servidores públicos, así como examinar a los ya activos en la UIF –a partir de pruebas de polígrafo, toxicológicas, psicométricas y socioeconómicas–. Con

ello se logra que ingrese o permanezca en la unidad, según sea el caso, personal altamente calificado y con los niveles adecuados de confianza.

Además de las acciones en el área de recursos humanos, se reforzó el área de sistemas y se estableció un plan estratégico en materia de TICS, destinado a apoyar los procesos de recepción, análisis y disseminación de la información.

Desde 2007 la inversión para fortalecer la infraestructura tecnológica de la UIF se ha incrementado considerablemente, tanto con recursos de la propia SHCP como con donativos de la Iniciativa Mérida.¹⁰ Entre otros beneficios, lo anterior ha facilitado el inicio de operaciones del Centro de Cómputo e Infraestructura de Comunicaciones, que otorga seguridad, confiabilidad y alta disponibilidad para procesar información y detectar acciones de LD/FT.

10 > La Iniciativa Mérida es un tratado internacional de seguridad establecido el 30 de junio de 2008 entre Estados Unidos, México y Centroamérica. Por el lado estadounidense participan los departamentos de Estado y de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la CIA, el FBI y la DEA; por la parte mexicana, el Congreso de la Unión, la Procuraduría General de la República, el Cisen, la Armada de México y las secretarías de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública.

2.2.2 Colaboración con otras autoridades nacionales y memoranda de entendimiento celebrados con unidades de inteligencia financiera extranjeras

Considerando que el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo son fenómenos globales, la UIF ha suscrito acuerdos con organismos nacionales y extranjeros para el intercambio de información.

Con respecto a las autoridades nacionales, se han celebrado acuerdos y bases de colaboración con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República (PGR), el Instituto Federal Electoral, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Nacional de Migración, entre otras.

A nivel internacional la UIF suscribió, entre 2008 y 2012, 17 memoranda de entendimiento (MDE) con otras naciones, lo que favoreció el intercambio informativo relacionado con operaciones de recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Entre esos países se hallan Ecuador, Filipinas, Australia, Holanda, Reino Unido, Colombia, Polonia, Macedonia, Canadá, Japón, Serbia, Argentina, San Marino e islas Bermudas,

Mongolia y Moldavia. Adicionalmente, en el marco de la Reunión Plenaria GAFI-GAFISUD, celebrada en la ciudad de México el 22 de junio de 2011, el actual titular de la UIF, José Alberto Balbuena, suscribió un MDE regional que incluyó a todos los miembros del GAFISUD.¹¹

Sin lugar a dudas, la estrecha relación México-Estados Unidos es estratégica en la prevención y combate al LD/FT. En este contexto y de conformidad con sus atribuciones, la UIF ha realizado diversos estudios con su par estadounidense y se establecieron los conceptos de operación para el funcionamiento del Grupo Especial sobre Delitos Financieros con la participación de la Administración General de Aduanas, Immigration and Customs Enforcement, Customs and Border Protection y Financial Crimes Enforcement Network.

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) México ha priorizado el intercambio de información de inteligencia financiera entre las autoridades competentes de la región, buscando con ello combatir

de manera más eficiente los retos de inseguridad en el continente.

Con esta intención, y en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la UIF y la Financial Crimes Enforcement Network (Fincen) han venido trabajando para impulsar la adopción de principios generales y buenas prácticas en el intercambio de información de inteligencia financiera entre los países miembros de la OEA.

2.3 Fortalecimiento de la regulación financiera para prevenir el LD/FT

Como miembro del GAFI y el GAFISUD México ha realizado diversas adecuaciones a la normativa vigente para alinearla con los estándares internacionales. La finalidad es permitir el seguimiento de las operaciones y las actividades que lleven a cabo tanto los clientes como los usuarios de las instituciones y las entidades financieras, ya sea en sucursal, a través de comisionistas e incluso mediante nuevas tecnologías.

11 > Los países miembros del GAFISUD son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Desde 2009 la SHCP ha venido publicando en el *Diario Oficial de la Federación* disposiciones de carácter general (DCG) y modificaciones a las ya existentes. Estas DCG buscan, entre otros, los siguientes objetivos: contemplar el terrorismo internacional y su financiamiento; reforzar el monitoreo de las transacciones y los criterios de reconocimiento de clientes y usuarios; establecer un tratamiento de identificación de los beneficiarios finales y propietarios reales; incorporar el nuevo tipo de reportes de transferencias internacionales y operaciones con dólares en efectivo, y otorgar facultades a las autoridades mexicanas para determinar países o jurisdicciones de riesgo.

2.4 Control a los depósitos de dólares en efectivo

Analizando la información disponible, entre 2007 y 2008 la SHCP identificó que en el sistema financiero mexicano se había generado un excedente significativo de moneda estadounidense. Aunque es difícil establecer un monto exacto, se estimó que la cifra rondaba, por año, los 14 000 millones de dólares en efectivo.

Para atender esta situación se llegó a la conclusión de que era necesario aplicar medidas extraordinarias. Tras realizar un análisis cuidadoso para no afectar el curso normal y legítimo de las actividades económicas en México, Ernesto Cordero, ya como secretario de Hacienda, publicó en junio, septiembre y diciembre de 2010 reformas a las regulaciones para prevenir el LD/FT. 

Dichas reformas tuvieron como fin restringir la entrada de dólares en efectivo en el sistema financiero mexicano para evitar que hubiera lavado. Si bien se realizaron ajustes ineludibles en algunas regiones o ciudades del país, lo cierto es que las reformas fueron diseñadas para satisfacer las necesidades de la población en cuanto a intercambio de moneda, sin impedir las actividades comerciales lícitas. 

De acuerdo con estas disposiciones, las instituciones de crédito y casas de bolsa y cambio quedaron obligadas a remitir un reporte por cada operación en efectivo de compra, recepción de depósitos y pago de créditos, servicios o transferencias y situación de fondos en dólares.

Además se aplicaron reformas para incorporar la figura de “comisionista cambiario”, el cual puede com-

prar –recibir– dólares en efectivo a quienes busquen adquirir o pagar productos o servicios ofrecidos por él mismo. Esta medida respondió particularmente a las necesidades de la zona norte del país, donde utilizar pesos es tan común como usar moneda estadounidense.

Estas disposiciones han sido exitosas, ya que en 2011 la captación de dólares en efectivo, tanto en bancos como en casas de bolsa y de cambio, disminuyó un 38% con respecto a 2010 –respecto a 2007 la disminución fue de 70%–. Asimismo, observando el excedente de moneda estadounidense, éste disminuyó 37% en 2011 en relación con 2010 –y un 67% respecto a 2007–. Todo sin afectar las necesidades cambiarias de clientes y usuarios.

2.5 Lavado de dinero-corrupción

La comunidad internacional considera indispensable atacar integralmente el binomio lavado de dinero-corrupción. En este contexto, el secretario Meade llevó a cabo una acción ejemplar para el grueso de los países: dar a conocer la

“Lista de cargos públicos considerados para definir a las personas políticamente expuestas nacionales”.¹² Con esto las instituciones financieras podrán realizar un ejercicio de identificación de individuos y dar mayor seguimiento a las operaciones que realicen, debiendo conocer el origen y destino de sus recursos.

Los esfuerzos de la administración del presidente Calderón enfocados en la prevención y el combate al LD/FT han merecido reconocimientos de organismos internacionales. Como ejemplo, en octubre de 2011 el GAFI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconocieron el liderazgo y los esfuerzos de México en la lucha contra la figura corrupción-lavado de dinero.

2.6 Iniciativa contra el lavado de dinero

Aun cuando se ha avanzado en materia de prevención

12 > http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/InteligenciaFinanciera/disposiciones/personas_politicamente_expuestas_nacionales.pdf

y combate al lavado de dinero, es indispensable que también se haga lo propio en la economía real, es decir, en lo que se conoce como Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFDS).

En este sentido, el 26 de agosto de 2010 fue presentada ante la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo. Entre otras cuestiones, su aprobación permitiría cumplir con prácticamente 100% de las recomendaciones en materia de lavado de dinero emitidas por el GAFI y el GAFISUD.

La iniciativa buscó establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos que involucraran recursos de procedencia ilícita tendientes a incorporarse a la economía formal o a financiar el terrorismo. Se propuso un catálogo de “actividades sujetas a reporte” bajo un régimen de identificación de individuos relacionados con dichas operaciones. Asimismo, se creó la figura de “sujetos obligados” –agentes no financieros–, quienes serían los responsables de elaborar y presentar los reportes.

El régimen vigente de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo rige solamente a las instituciones que integran el sistema financiero del país, lo que es insuficiente. Por ello habría que ampliar su ámbito para incluir la regulación de actividades y profesiones no financieras bajo los mismos esquemas preventivos y de vigilancia.

Para combatir las estructuras financieras de las organizaciones criminales la iniciativa incluyó dos regímenes. El primero se enfocó en la detección y prevención de procesos que en su práctica pudieran servir para lavar dinero. A aquéllos posteriormente se les denominó actividades vulnerables, y comprenden juegos y sorteos; tarjetas de servicio y prepagadas; cheques de viajero; otorgamiento de préstamos; construcción y desarrollo de inmuebles; comercialización de alhajas, piedras preciosas, obras de arte y vehículos de todo tipo; servicios de blindaje; custodia de valores; prestación de servicios profesionales para efectuar operaciones a nombre de un tercero, y labores de fe pública (notarios y corredores públicos).

El segundo régimen consistió en introducir límites a operaciones específicas pagaderas en efectivo, sean monedas, billetes, divisas o metales preciosos. El fin de restringir esta modalidad radica en acabar con el anonimato que favorece los procesos de lavado de dinero, así como obstaculizar transacciones relevantes vinculadas a activos de alto valor, cerrando así la puerta a las organizaciones criminales para colocar volúmenes elevados de circulante en la economía formal.

La iniciativa buscó otorgar facultades a la SHCP para supervisar y sancionar el régimen establecido en esta nueva ley, y para dar el debido seguimiento a la información generada por quienes realicen las actividades vulnerables. Esto permite a la secretaría requerir documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus funciones, así como coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública, nacionales y extranjeras, y con quienes realizan actividades vulnerables en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Con la iniciativa presentada ante el Senado se buscó establecer medidas y procedimientos que ayudaran a prevenir y detectar operaciones y actos con recursos

de procedencia ilícita. Paralelamente, se estaban disponiendo los mecanismos para investigar y perseguir esos delitos. En última instancia se trató de proteger la integridad del sistema financiero y de la economía nacional en su conjunto.

2.6.1 Proceso legislativo

Tras su presentación en el Senado la iniciativa fue sujeta a una larga discusión y a un intenso debate compartido entre legisladores y representantes de la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF) y la UIF. En la cámara alta se le hicieron diversas modificaciones, entre las que destaca el reordenamiento de su contenido a efecto de distinguir dos actividades: la identificación de las operaciones y su reporte.

Otro cambio consistió en establecer dos umbrales: el primero es un monto a partir del cual se torne obligatorio identificar la operación –quién es el cliente, a qué se dedica, etcétera–, y el segundo lo constituye una cifra base desde la que se haga imperativo reportar la transacción a la autoridad.

También se incrementaron los topes máximos para el uso de efectivo, estableciéndose hasta un millón de pesos para la adquisición de inmuebles y 200 000 pesos para otras actividades. Asimismo, se eliminaron algunos delitos, como los relativos a la omisión en la presentación de los reportes por parte de los sujetos obligados.

El 28 de abril de 2011 se aprobó el dictamen de la iniciativa en la Cámara de Senadores y se turnó a la de Diputados. El 2 de mayo siguiente apareció en la *Gaceta Parlamentaria* a la vez que se remitió a las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. El 16 de agosto, tras siete días en sesión permanente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público logró la aprobación unánime de un predictamen en colaboración con la PGR y la SHCP –representada por la PFF en voz de Javier Laynez, procurador fiscal de la Federación; Ramón Cabrera, subprocurador fiscal federal de Investigaciones, y Ulises Gómez, director general de Delitos Financieros y Diversos; y por la UIF, bajo conducto de su titular José Alberto Balbuena y de

Alberto Elías, director general adjunto de Normatividad y Relaciones Nacionales e Internacionales–.

El predictamen mostró avances importantes para la iniciativa, como la incorporación de las actividades vulnerables, los donativos a las asociaciones sin fines de lucro –entre las que se encuentran entidades religiosas, partidos políticos y sindicatos– y las actuaciones de los agentes aduanales respecto a determinadas mercancías. También sumó disposiciones relativas a la protección tanto de la confidencialidad de la información como de los sujetos obligados, a la vez que precisó los alcances de las restricciones al uso de efectivo en determinadas operaciones de la economía real y disminuyó el umbral en operaciones de inmuebles, estableciendo en 500 000 pesos la restricción.

El proyecto de predictamen se turnó unos días después a la Comisión de Justicia, en donde el debate se prolongó y durante meses no fue posible avanzar. Las opiniones encontradas continuaron incluso hasta el 26 de abril de 2012, cuatro días antes de terminar el último periodo ordinario de la legislatura. El retraso se debió a que tres integrantes de la comisión pretendían hacer

cambios a la minuta que afectaban medularmente la viabilidad de la ley –principalmente, omitir la disposición que impedía la realización de operaciones fraccionadas para evitar los umbrales, modificar la periodicidad de los reportes de mensual a semestral, incrementar de modo sustancial los umbrales planteados por el Senado y excluir a los notarios públicos de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley–.

La posición de los representantes de la SHCP y del resto de los diputados de la comisión fue inamovible. De proceder esas modificaciones, la ley carecería de la fuerza y utilidad necesarias para alcanzar los resultados que la ciudadanía esperaba y para construir un marco normativo acorde con los estándares internacionales que reconocen a los notarios como un sector fundamental.

Finalmente, después de una ríspida pero exitosa negociación se logró que el dictamen subiera al pleno sin las alteraciones señaladas. El último día del periodo ordinario de sesiones, el 30 de abril de 2012, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de ley por 342 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones, regresándola al Senado para su análisis y eventual ratificación.

El secretario José Antonio Meade ha señalado las vulnerabilidades de la economía real al carecer de controles similares a aquellos con los que actualmente cuenta nuestro sistema financiero. Por ello el 26 de julio de 2012, en el marco de la XVIII Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo, hizo un llamado al Poder Legislativo para aprobar la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que permitirá elevar los costos de transacción a los criminales de tal modo que no puedan aprovecharse de las debilidades de sectores no financieros para lavar dinero.

3. PENDIENTES Y RETOS

Con respecto a la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el reto es lograr a la brevedad la aprobación de las modificaciones realizadas por la cámara revisora,

a fin de que la ley tenga aplicabilidad lo antes posible.

Una vez aprobada se estará en posibilidad de proceder a la creación de la legislación secundaria. El objetivo será crear un régimen adecuado en materia de prevención y combate al lavado de dinero, destacando su aplicación para las APNFD y las organizaciones sin fines de lucro de acuerdo con los estándares internacionales.

Otra tarea importante consiste en lograr que exista un marco jurídico adecuado en materia de financiamiento al terrorismo, en el que se incorporen los modelos emitidos por el GAFI, como son las adecuaciones a los tipos penales de terrorismo y su financiamiento –previstos en el Código Penal Federal– y el aseguramiento de activos terroristas, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por México. Con esto se estaría dando cumplimiento al 100% de las observaciones que el GAFI emitió a nuestro país en 2008 en cuanto a financiamiento al terrorismo.

En este sentido, resulta de la mayor importancia retomar el espíritu de la iniciativa de reforma enviada al Congreso por el Ejecutivo Federal en materia de extinción de dominio y que, al ser modificada por el Senado de la

República, perdió mucho de su alcance. A propósito de ello ya se ha presentado un nuevo proyecto a la Cámara de Diputados, que busca corregir las deficiencias y carencias del régimen en vigor para darle al Gobierno Federal herramientas suficientes, similares a las que existen en otros países del mundo e incluso en el Distrito Federal.

La nueva iniciativa busca crear un recurso útil a fin de que el Estado pueda hacerse de los bienes objeto, instrumento o producto del delito, de una manera ágil y oportuna, para que éstos no sigan siendo utilizados por los familiares, cómplices o prestanombres de los delincuentes. Una vez que México cuente con una auténtica Ley de Extinción de Dominio, el país estará en mejor posibilidad de enfrentar el LD/FT en su forma de crimen organizado.

Como se ha mencionado, el fenómeno del lavado de dinero no es un problema que sólo compete a nuestro país, sino que debe enfrentarse a nivel global, lo que hace indispensable el intercambio de información y la creación de grupos binacionales especializados en la atención de casos que involucren organizaciones criminales de alcance internacional, todo mediante claros protocolos de actuación.

FIGURA 1

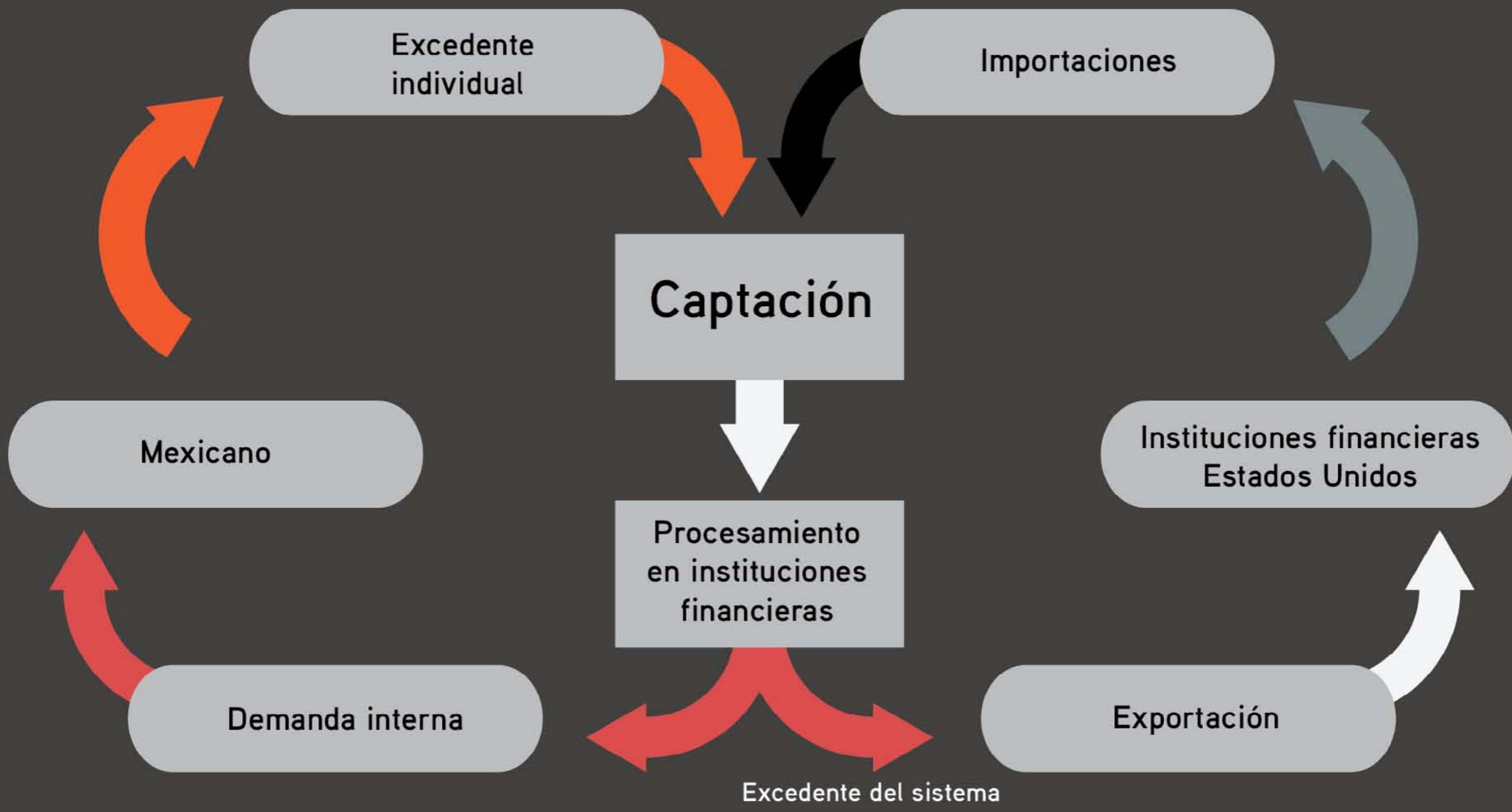
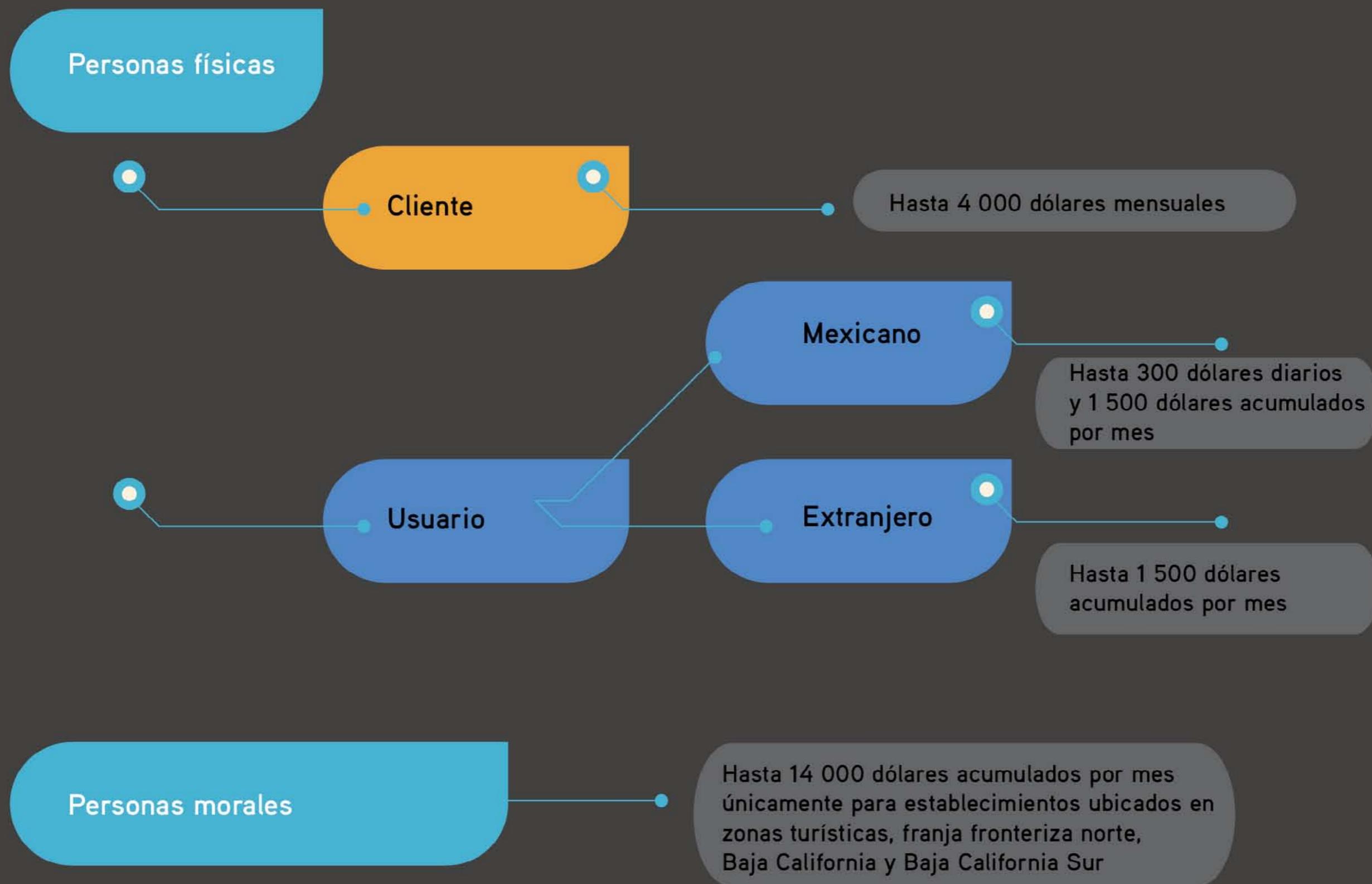


FIGURA 2

Disposiciones para operaciones de captación en efectivo de dólares estadounidenses



Adquisición o pago de productos o servicios comercializados en zonas permitidas

Hasta 250 dólares operación

Adquisición o pago de productos o servicios comercializados en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura

Extranjero

Hasta por un monto acumulado en un mes de 1500 dólares

Mexicano

Hasta por un monto acumulado en un mes de 1500 dólares y 300 diarios

Adquisición o pago de productos o servicios comercializados en establecimientos que presenten el servicio de hospedaje

Extranjero

Hasta por un monto acumulado en un mes de 1500 dólares

Mexicano

Hasta por un monto acumulado en un mes de 1500 dólares



PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LA SHCP

“EN EL MUNDO EN QUE HOY VIVIMOS,
LO QUE HACE CUALQUIER PAÍS
AFECTA E IMPACTA A TODOS LOS DEMÁS.
Y, POR ESO, REQUERIMOS VER MÁS ALLÁ
DE NUESTRAS PREOCUPACIONES MÁS INMEDIATAS,
MÁS ALLÁ DE NUESTRAS FRONTERAS Y VELAR,
REALMENTE, POR EL BIEN DE LA HUMANIDAD.”

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década el crecimiento de la economía global ha sido impulsado por los países emergentes, que hoy en día representan más de la mitad de la actividad financiera. El conjunto de esas geografías ha adoptado políticas para mejorar su estabilidad y ha tenido una nueva participación internacional, entre otros aspectos, a través de la propuesta y negociación de novedosos esquemas de cooperación y de una mayor proactividad en los principales foros mundiales.

En sintonía con este panorama, los tres secretarios de Hacienda del sexenio –Agustín Carstens, Ernesto Cordero y José Antonio Meade– se dieron a la tarea de robustecer la política hacendaria mundial. Ello ha implicado estrechar relaciones con distintos países y organismos, fomentar el intercambio de información y generar esquemas de cooperación que permitan tener injerencia en la definición de las agendas y prioridades de foros y entidades. Asimismo, se ha logrado contar con referentes y datos relevantes para la elaboración

y ejecución de nuestros modelos hacendarios. En este sentido destacan el fortalecimiento de los nexos con América Latina y el Caribe; el apuntalamiento de la arquitectura económica del orbe, vía la suma de recursos de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), la constitución del Fondo Verde y Climático, y la presidencia de México del G-20.

2. FORTALECIMIENTO DE LA RELACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante este sexenio los secretarios de Hacienda enfatizaron la relación con América Latina y el Caribe mediante diversos esfuerzos que han ayudado a construir relaciones sólidas y de asociación estratégica, en un entorno de grandes similitudes, aunque también de enorme diversidad política e ideológica.

En 2008 el entonces secretario Agustín Carstens organizó en Cancún, Quintana Roo, un encuentro con los

ministros de Hacienda de América Latina. Gracias a esta iniciativa se pudieron discutir temas de interés común, como el desarrollo económico y social, el combate a la pobreza y el fortalecimiento de la inversión en infraestructura. Se trató de una gran oportunidad para que los países asistentes se abocaran a sus problemas desde una perspectiva regional. Al foro también se presentaron los titulares de los bancos Mundial (BM), Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), con la idea de expresarles de manera particular las necesidades del continente. La reunión tuvo tal éxito que Chile, Perú y Canadá decidieron reproducirla en 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

Uno de los liderazgos más significativos respecto del grupo de 24 países emergentes que participan en el FMI y en el BM fue ejercido por el secretario Carstens, quien ocupó la presidencia del Comité de Desarrollo de 2007 a 2008 y fue ratificado para un segundo periodo que concluyó en octubre de 2009. Carstens no sólo ejecutó una representación eficiente en temas como el aumento de capital y el rediseño del poder de voto, sino que además puso en el centro de la agenda aspectos de

manejo de crisis, circunstancia que le tocó enfrentar en esa coyuntura.

En marzo de 2010, durante la presidencia mexicana de la Asamblea de Gobernadores del BID, nuestro país fue anfitrión de un ciclo de reuniones celebradas en la misma ciudad de Cancún. El escenario no podía ser mejor. Tres décadas antes el propio banco había financiado y apoyado muchas de las acciones que permitieron el desarrollo de ese centro turístico como uno de los más importantes del mundo.

Como presidente de la asamblea, el ya secretario Ernesto Cordero Arroyo encabezó con gran liderazgo las negociaciones sobre el aumento de capital del BID, logrando la mayor expansión de recursos en su historia y fortaleciendo a la institución al permitirle ampliar sus acciones para reducir la pobreza y la desigualdad en la región.¹

.....
 1 > Para mayores detalles de la Asamblea de Gobernadores y del noveno aumento de capital del BID puede visitarse el sitio <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-08-03/bid-divulga-documento-sobre-aumento-general-de-capital,7592.html>

En su momento el secretario José Antonio Meade Kuribreña también buscó estrechar los lazos de cooperación y coordinación en la región. Así, impulsó un papel más activo de México en la Corporación Andina de Fomento (CAF),² al incrementar la participación accionaria del país con una aportación de 100 millones de dólares. Con ello aumentó el poder de voto y se obtuvo la titularidad de una silla en el directorio –uno de los mayores foros de discusión de Latinoamérica–, lo que permitirá participar en la toma de decisiones del organismo en favor de nuestro desarrollo.

En diciembre de 2011 el presidente Calderón anunció la creación del Fondo de Infraestructura para Mesoamérica y el Caribe, en el marco de la XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Dicho fondo otorgaba financiamiento a países centroamericanos a cambio de que compraran petróleo a ambos contribuyentes; sin embargo, al perder vigencia y con sus recursos muy cerca de agotarse, se

.....
 2 > La CAF, también conocida como Banco de Desarrollo de América Latina, es un órgano creado por los países de la región andina, aunque actualmente mantiene influencia en casi toda América Latina y el Caribe.

buscó una nueva modalidad. De ahí que el mismo presidente propusiera un nuevo mecanismo de cooperación más flexible, accesible y exclusivamente mexicano, que a la postre sería diseñado por el secretario Meade y el subsecretario Gerardo Rodríguez.

El fideicomiso tomó forma en 2012, con un fondo inicial de 160 millones de dólares como mecanismo de cooperación financiera para la creación de infraestructura y proyectos de desarrollo. En mayo de ese año se aprobó el primer financiamiento por 26 millones de dólares para la construcción del tramo carretero de Villa San Antonio-Goascorán, en Honduras, bajo la modalidad de apoyo potenciado. El respaldo ha sido recibido por los países beneficiarios como un “positivo cambio de actitud de México frente a sus vecinos y hermanos”, quienes además aprecian el renovado interés de nuestro país por la integración de la región.

México también ha continuado fortaleciendo sus vínculos con los países de Centroamérica y el Caribe vía el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), del que somos miembros desde 1982, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con una mem-

bresía que data de 1992 y que llevó a que en 2012 el secretario Meade participara, por primera vez desde su integración, en la Asamblea de Gobernadores, que tuvo una extraordinaria acogida y que fue destacada en los discursos del presidente del propio BCIE y de la representante personal del mandatario hondureño, anfitrión del evento.

En este año se logró que México fuera invitado a las reuniones del Consejo de Ministros de Finanzas de Centroamérica (Cosefin), donde la titular de la Unidad de Asuntos Internacionales, Vanessa Rubio, en representación del secretario de Hacienda, aprovechó para solicitar que el gesto de ampliar la convocatoria se diera de manera permanente, a la vez que ofreció a los participantes las facilidades de financiamiento del Fideicomiso para Países de Mesoamérica y el Caribe.

Como parte del seguimiento puntual de los acuerdos y temas de la agenda, este 2012 el secretario Meade tuvo la iniciativa de organizar una pequeña cena tradicional mexicana en el Salón de Música del Instituto Cultural Mexicano en Washington D. C., en el marco de las reuniones de primavera del FMI y el BM. Allí se atendieron

las preocupaciones de los países centroamericanos en cuanto a su representación en las sillas de los directorios de las dos entidades internacionales citadas, además del BID.

Por su parte, Vanessa Rubio convocó a los ministros de Finanzas de Centroamérica a dos reuniones celebradas en estos meses. La primera tuvo lugar en la ciudad de México, durante la visita del entonces candidato y hoy presidente del Banco Mundial (BM), Jim Yong Kim. El encuentro fue un éxito, pues además de coincidir en las agendas de desarrollo, los invitados tuvieron oportunidad de ser parte del proceso de elección de la directriz de esa entidad internacional.

3. FORTALECIMIENTO DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL VÍA EL INCREMENTO DE RECURSOS DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES (OFI)

La estrecha relación de México con el BM, el FMI y el BID cuenta con dos grandes vías de comunicación. Por un lado, nuestro país ha sido receptor de recursos que le han permitido potenciar la realización de proyectos enfocados a la disminución de la pobreza, la generación de oportunidades de crecimiento y la prevención y atención de crisis; por otro, cuenta con una participación accionaria dentro de aquellas instituciones, lo que le otorga voz y voto en la toma de decisiones.

A lo largo de 66 años de operaciones el BM ha dado recursos a sus prestatarios por un monto de 548 000 millones de dólares. En el periodo 2008-2009, ante la peor crisis financiera y de desaceleración económica, prestó a distintas economías cerca de 90 000 millones de dólares; es decir, en un bienio ofreció el equivalente a 16.5% de los fondos empleados en su historia. En ese lapso México

obtuvo un monto sin precedente para financiar proyectos. Entre 2009 y 2011 el país alcanzó niveles nunca vistos de desembolsos (9427 millones de dólares) en apoyo a programas como Oportunidades, Procampo y Desarrollo Rural Sustentable, que han servido para brindar mejores escenarios de crecimiento y elevar la calidad de vida de la población, en particular la de menores ingresos.

Desde 2009 México reconoció la necesidad planteada por el BM para aumentar su capital, y el entonces secretario Carstens estableció la prioridad de considerar la capacidad financiera y potencialidad de los países para generar consensos alrededor de dicho incremento. Como resultado de diversas negociaciones sostenidas con el resto de los socios, en 2010 la aportación de nuestro país se estableció en 2535.9 millones de dólares. Mediante las gestiones de Ernesto Cordero ya encabezando al equipo hacendario, se logró una mayor transferencia de poder de voto de las naciones industrializadas a los países en desarrollo, así como la introducción de cambios administrativos y gerenciales que colocaron a la institución a la altura de los desafíos resultado de la crisis financiera global.

México ha sido uno de los países que más han utilizado los recursos provenientes del FMI para situaciones de emergencia. Ello le ha facilitado tener un financiamiento seguro, líquido, predecible y suficiente para atender necesidades de corto y mediano plazos y recobrar lo antes posible acceso a los mercados de capital. Justamente en el contexto de alta volatilidad e incertidumbre que se vivió en el periodo 2008-2009, el entonces secretario Carstens obtuvo la aprobación de una Línea de Crédito Flexible (LCF) por 47000 millones de dólares, la cual sirvió para contar con mayor liquidez en ese proceso crítico.

En 2011, tras las negociaciones conducidas por el secretario Cordero al lado de los subsecretarios del ramo, Alejandro Werner y Gerardo Rodríguez, la línea de crédito del país fue exitosamente renovada por dos años y un monto de 72000 millones de dólares, en reconocimiento a la fortaleza de los fundamentales que habían asentado nuestra buena situación financiera. Es de destacarse que México fue el primer socio en acceder a este instrumento, creado en 2009 para naciones que contaran con bases, historial y políticas económicas sólidas.

Por su parte, la historia de éxito con el BID contempla el financiamiento en México de más de 200 programas y proyectos que han coadyuvado a disminuir la pobreza; apoyar reformas al sistema financiero; consolidar la agenda política en áreas como la educación, la salud, el agua y el cambio climático, y fortalecer los gobiernos de estados y municipios. La participación mexicana en el noveno aumento de capital y en la reposición del fondo de operaciones especiales fue autorizada en 2012 por el Congreso de la Unión, lo que servirá a nuestro país para incrementar su participación acumulando un total de 979 684 acciones y mantener su poder de voto en 6.912%. Lo anterior es indispensable para conservar voz y capacidad de decisión dentro del organismo.

4. FONDO VERDE Y CLIMÁTICO

El Fondo Verde será el instrumento más poderoso con el que contará la humanidad para hacer frente al fenómeno del cambio climático.

ERNESTO CORDERO

Secretario de Hacienda, 2009-2011

Si bien la necesidad de recaudar fondos para combatir los efectos del cambio climático ya había sido contemplada por diferentes países, ninguno había logrado constituir la idea de crear un mecanismo que pudiera administrarlos eficientemente. En este contexto, la iniciativa del Fondo Verde prosperó como una propuesta novedosa y de gran alcance, única en su género y desarrollada por México.

Dicha idea fue presentada por el presidente Felipe Calderón en 2008, previamente a la creación de un fondo constituido con recursos para apoyar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático con responsabilidad compartida y diferenciada entre los

países. En la XV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP15), celebrada en Copenhague en 2009, se consolidó el proyecto de acopiar recursos provenientes sólo de países desarrollados.

En la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) llevada a cabo en Cancún en diciembre de 2010 bajo el liderazgo de México, se adoptó formalmente el compromiso de crear un Fondo Verde Climático con una estructura de gobierno propia que representara equitativamente a las naciones participantes. El diseño se encomendó a un comité de transición, copresidido por nuestro país, Sudáfrica y Noruega, y se compuso de 40 representantes provenientes de 15 países desarrollados y 25 en vías de desarrollo. El desempeño del entonces secretario Ernesto Cordero y de Ricardo Ochoa, titular en aquellos días de la Unidad de Asuntos Internacionales, fue determinante para sentar las bases de la iniciativa. La creatividad y voluntad política demostradas fueron claves para exponer en tiempo y forma las recomendaciones aplicables en el instrumen-

to rector del fondo en la COP17 de Durban, Sudáfrica, desarrollada en diciembre de 2011.

Nuestro país, a través de Ernesto Cordero, representante propuesto por México en la junta directiva de este mecanismo, será un actor crucial en lo subsecuente para consolidar la materialización de esta institución como parte del futuro régimen climático global.

Por otra parte, debido al compromiso de México en el tema, en febrero de 2010 el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, invitó a nuestro país a ser parte del Grupo de Alto Nivel para el Financiamiento al Cambio Climático (AGF, por sus siglas en inglés), que tenía el mandato de analizar técnicamente nuevas fuentes de financiación para mitigar el cambio climático en el largo plazo. Las aportaciones a la entidad estaban a cargo del propio secretario Ernesto Cordero y de su entonces jefe de oficina, Ignacio Quesada Morales. Los resultados y las recomendaciones fueron expuestos por Moon el 5 de noviembre de 2010, y las participaciones siguen siendo un referente a nivel internacional.³

3 > La información sobre el grupo AGF y sus resultados puede consultarse en <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup>

5. LA PRESIDENCIA DE MÉXICO EN EL G-20 EN 2012

Durante varios años el foro multilateral que concentró las discusiones de los temas más determinantes a nivel mundial fue el G-7: no obstante, los países emergentes comenzaron a tener una importancia cada vez mayor dentro del escenario económico, que también debía ser reflejada en los foros internacionales.

En este contexto Canadá encabezó la iniciativa de convocar a países emergentes relevantes para participar en las discusiones y la gobernabilidad económica internacional, así como en la toma de decisiones para instrumentar políticas que lograran enfrentar y prevenir las crisis de manera contundente y efectiva. De esta forma surgió el Grupo de los Veinte (G-20), que representa 90% del PIB mundial, 80% del comercio global y las dos terceras partes de la población total.

Durante sus primeros años el G-20 tuvo como objetivos principales reconfigurar la agenda internacional y ser el foro de discusión de los temas económicos y financieros más importantes. En 2003 México

presidió sus trabajos, cuando aún se reunía a nivel ministerial.

A finales de 2008, debido a la crisis financiera, se promovió la necesidad de actuar de manera rápida y coordinada para hacer frente a los nuevos retos. Estados Unidos convocó por primera vez a los líderes de los países del G-20, iniciativa que consolidó al organismo como el foro multilateral por excelencia en materia económica y financiera. En voz del presidente Calderón, acompañado del entonces secretario Agustín Carstens, México tuvo destacadas participaciones en la reunión en sí y en las negociaciones subsecuentes –incluso el propio Carstens copresidió con su par alemán el núcleo encargado del fortalecimiento de la cooperación internacional y la promoción de la integridad de los mercados–.

Para dar seguimiento a la instrumentación de los acuerdos alcanzados, en abril y noviembre de 2009 se realizaron dos cumbres que tuvieron continuidad en 2010, con sendos actos en junio y noviembre, en las ciudades de Toronto y Seúl. A partir de 2011, en Cannes, Francia, se acordó celebrar sólo una reunión anual a

nivel de líderes globales. En esos dos últimos años de encuentros el secretario Cordero desempeñó un papel activo que lo llevó a ser pieza clave en el proceso de designación de México como presidente del G-20 en 2012.

El país asumió la presidencia del grupo en un entorno internacional complejo y enfrentando un ambiente de incertidumbre provocado, principalmente, por los problemas financieros y políticos de la zona euro. Sin embargo, con el secretario Meade pudo ejercerse un decidido liderazgo para promover las condiciones necesarias hacia un crecimiento económico sostenido y balanceado.

La presidencia del G-20 dio al país una importante proyección internacional y la capacidad de incidir proactivamente en el diseño y la implementación de políticas económicas a nivel mundial. Así, México se consolidó como artífice de una agenda sustantiva, robusta y focalizada, que incluyó temas de estabilización y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo; fortalecimiento de la inclusión y de los sistemas financieros; promoción de la seguridad alimentaria; volatilidad del

precio de las materias primas, y desarrollo sustentable, incluyendo infraestructura, eficiencia energética, crecimiento verde y cambio climático.

Con base en los retos que el grupo enfrentaba y las prioridades que nuestro país deseaba impulsar, en el segundo semestre de 2011 se iniciaron consultas en el Banco de México y en las secretarías de Hacienda y Relaciones Exteriores, así como en países miembros y no miembros del G-20, para definir la agenda y la forma de conducir el proceso. Destaca la organización en la ciudad de México de un seminario convocado por la propia Secretaría de Hacienda y llevado a cabo en el mes de diciembre, que derivó en el “Documento de discusión sobre la presidencia mexicana del G-20”,⁴ fundamentado en una visión estratégica de lo que sería la agenda del foro en 2012.

Por iniciativa del secretario Meade, a partir del segundo semestre de 2011 se empezó a formular la reorganización de los grupos técnicos de trabajo en apoyo a las discusiones del foro. Asimismo, se promovió un balance

4 > Para mayores detalles véase <http://www.g20.org/images/pdfs/disceng.pdf>

entre países desarrollados y economías emergentes y se invitó a organismos específicos para copresidir cada una de las iniciativas. Con ello se logró un mayor grado de involucramiento y sentido de pertenencia por parte de los actores más relevantes en cada tema. México no dejó de proponer la consolidación, en uno solo, de los núcleos de estudio sobre materia prima y energía, lo que permitió generar dinámicas más eficientes y capitalizar de la mejor manera las sinergias entre el canal de finanzas y la labor de los *sherpas*.⁵

Con este mismo espíritu se crearon los grupos de trabajo sobre la arquitectura financiera internacional, copresididos por Australia y Turquía, y el correspondiente al estudio sobre el combate al cambio climático, encabezado por Francia y Sudáfrica. Además se invitó a Canadá y a la India a continuar dirigiendo el equipo dedicado al marco para el crecimiento fuerte, sostenible y balanceado, con objeto de dar continuidad a la coordinación y el seguimiento de políticas macroeconómicas acordadas en este foro.

5 > Designados por cada país, los *sherpas* son las personas responsables de las negociaciones de alto nivel.

En materia de regulación financiera se impulsó al Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) como una organización sostenible, con capacidad jurídica y gobernabilidad fortalecida. Asimismo se posicionaron los temas de inclusión y educación financiera y protección al consumidor, logrando acciones concretas de cooperación en esas materias.

Durante la Cumbre de Líderes celebrada en Corea en 2010, México apoyó la creación de la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPII), integrando tanto a países del G-20 como a otros que no pertenecen al grupo. Se trata de una plataforma incluyente que busca mejorar la coordinación y el intercambio de conocimientos. El 1º de octubre de 2011 se realizó el Primer Foro del GPII en la Riviera Maya, al que asistieron el presidente Calderón y el secretario Meade, y donde se evaluaron los avances logrados por la asociación en 2011. También se perfiló el informe para los líderes del G-20 participantes en la Cumbre de Cannes, llevada a cabo en noviembre siguiente.

En materia de educación financiera, con la labor de Juan Manuel Valle como titular de la Unidad de Banca

y Ahorro, el papel de México en la Red Internacional de Educación Financiera (INFE) ha sido muy importante en el desarrollo de la agenda nacional, ya que se ha participado activamente en la definición de estándares en la materia y se han allegado las mejores experiencias y prácticas internacionales.

En 2011 el secretario Meade lideró la formalización de la Red Internacional para la Protección del Consumidor de Servicios Financieros (Finconet) como un ente global integrado por supervisores de protección al consumidor, e impulsó que nuestro país, con Canadá, Estados Unidos, Australia, Líbano, Portugal e Irlanda, diseñara sus estatutos. Por lo demás, se logró que la entidad fuese incluida en la agenda del G-20.

Durante el primer semestre de 2012 la Secretaría de Hacienda convocó a tres reuniones de alternos y a dos eventos de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales. En la segunda reunión ministerial, celebrada en abril, se dio el primer gran resultado de la presidencia mexicana, ya que con el Comité del Fondo Monetario Internacional (IMFC, por sus siglas en inglés) se anunció una inyección de recursos sin precedente

al FMI por más de 430 billones de dólares. Lo anterior duplicó la capacidad de préstamo de la institución como una forma de expandir el capital financiero global para la prevención y solución de crisis. Entre los principales promotores de la medida estuvo el gobernador del Banco de México, Agustín Carstens.

Los esfuerzos realizados en el primer semestre de la presidencia mexicana del G-20 se vieron reflejados en la exitosa celebración de la cumbre que tuvo lugar en junio en Los Cabos, Baja California Sur, donde se logró un excepcional nivel de diálogo que superó las expectativas y llevó a concluir con éxito los 35 entregables fijados en un principio.

La SHCP se dedicó a promover la legitimidad de un G-20 que muchos perciben como cerrado y poco transparente. Para ello buscó aumentar espacios de participación para empresarios, académicos, intelectuales, líderes laborales, organizaciones sociales y jóvenes, entre otros, quienes contribuyeron a que los trabajos y la declaración de Los Cabos fueran un parteaguas en la historia del grupo en lo que a sustancia, compromisos y acciones específicas se refiere.

Durante la presidencia mexicana el grupo realizó el programa de vinculación más amplio de su historia, visitando más de 20 países no afiliados para recabar sus insumos, preocupaciones y propuestas a modo de construir de manera colectiva e incluyente su propia agenda. Adicionalmente se invitó a participar en las reuniones a Benín, Camboya, Colombia, Chile, España y Etiopía, y se promovió una estrecha colaboración con la Troika, integrada por nuestro país, y por las presidencias pasada (Francia) y futura (Rusia).

También, dado el alto nivel y compromiso del empresariado mexicano, se consolidó “Business 20” como el vehículo para canalizar la participación del sector en el grupo; “Labour 20”, por su parte, se desarrolló como catalizador de la participación sindical.

Como muestra de los esfuerzos de México por desarrollar una presidencia inclusiva, destaca la organización en Los Cabos del seminario “Repensando el G-20: diseñando el futuro”, evento en el que participaron intelectuales, empresarios, expertos, artistas, divulgadores y líderes en distintas disciplinas con el objetivo de discutir una agenda para el futuro del grupo. A la mesa redonda en-

cabezada por el presidente Felipe Calderón se sumaron Robert Zoellick, presidente del Banco Mundial; Margaret Chan, directora general de la Organización Mundial de la Salud; Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; Muhammad Yunus, presidente del Yunus Centre; Robert Cooter, académico de la Universidad de California, y Donald Kaberuka, presidente del Banco Africano de Desarrollo.

El reto superado por nuestro país no ha sido menor. Se ha coordinado un marco para garantizar que las políticas instrumentadas por los miembros del G-20 promuevan el crecimiento y la creación de empleos, a la vez que se han identificado las principales fuentes de riesgo para el crecimiento global. Paralelamente se ha impulsado la solidez del sistema financiero, la disponibilidad de recursos para las naciones con problemas de liquidez y el posicionamiento del tema del crecimiento verde como una verdadera responsabilidad en el manejo de políticas públicas, todo dentro de un contexto basado en el buen manejo de la economía.

Así, durante la presidencia mexicana del G-20 se proyectó a nivel internacional una imagen de país seguro,

estable y rico en cultura y potencial, mediante eventos en sedes nacionales que sirvieron, además, para mostrar nuestra gran variedad artística, gastronómica y cultural. En particular, en la cumbre de Los Cabos se dejó claro que México está a la vanguardia y preparado para ser anfitrión de reuniones de primer orden gracias a sus altos estándares de organización, infraestructura y seguridad. La tarea se logró en estrecha cooperación, principalmente, con la canciller Patricia Espinosa y su subsecretaria Lourdes Aranda.

Tras la Cumbre de Líderes de Los Cabos, México inició las actividades correspondientes al segundo semestre del año, entre las que figuran cinco reuniones de los grupos de trabajo, dos encuentros de viceministros de finanzas y subgobernadores de bancos centrales del G-20, y un congreso de ministros y gobernadores de los propios bancos centrales, el cual tendrá lugar en noviembre y para el que se está organizando un seminario sustantivo con la futura Troika (México, Rusia –presidente en 2013– y Australia –presidente en 2014–).

REFLEXIONANDO SOBRE EL G-20

José Antonio Meade Kuribreña

Varios observadores han expresado sus dudas sobre el G-20 y su potencial para generar un cambio significativo. Consideran la naturaleza diversa de los países miembros que participan, reflexionan sobre los retos de las discusiones multilaterales y llegan a la conclusión de que este órgano es más una aspiración que una organización. Sin embargo, hay razones para pensar lo contrario.

Durante la presidencia de México del G-20 se alcanzaron muchos logros. En particular, la reciente Cumbre de Los Cabos, de la que el presidente Felipe Calderón fue anfitrión, presenta una visión más clara y una imagen más alentadora sobre lo que puede significar el grupo para el mundo.

En lugar de ser una organización internacional tradicional, el G-20 es realmente un núcleo de naciones comprometidas con la estabilidad financiera de la economía mundial. En términos del número de países

participantes se ha llegado a la conclusión de que ocho de éstos son muy pocos para un debate significativo, mientras que 193 son demasiados para lograr el consenso necesario. El grupo no tiene una oficina permanente o personal administrativo en funciones. Su sede es el lugar donde se decida reunir, utilizando el diálogo como instrumento que ha demostrado ser una herramienta muy poderosa.

En esta cumbre la agenda se centró en los elementos que eran de interés para todos los países, pertenecientes o no al G-20. Se encomendó un esfuerzo común que incluyó un amplio diálogo con empresas, jóvenes, trabajadores, organizaciones multilaterales y gobiernos.

Mediante el diálogo, los líderes fueron capaces de identificar las prioridades y llegar a un consenso. En la cumbre reflexionaron sobre los asuntos de urgencia inmediata y sobre aquellos de importancia en el largo plazo. De acuerdo con los principios del grupo, el intercambio fue informal pero estructurado. El comunicado resultante es oportuno y pertinente.

La fragilidad de la situación económica mundial actual ayudó a determinar la agenda que México esta-

bleció para la Cumbre del G-20. El objetivo era llegar a acuerdos significativos sobre medidas de corto y largo plazos que aumentaran la confianza y ayudaran a sostener la recuperación mundial naciente. Estas medidas comienzan con un cambio fundamental y positivo en el clima financiero global.

La cumbre presidida por Felipe Calderón posicionó el fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales como un componente clave de la agenda de la cumbre. Entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI) sirven de “cortafuegos” para limitar el contagio y asegurar que estamos listos y preparados para enfrentar cualquier crisis. La cooperación regional real sólo mejora nuestra capacidad para hacerlo.

Para alcanzar este objetivo, se dieron discusiones y negociaciones entre países con respecto a la manera de aumentar los recursos para el FMI. Durante el periodo previo a la Cumbre de Los Cabos, la Junta de Gobernadores del propio fondo aprobó un sistema de préstamos bilaterales que harán de su mayor capitalización una realidad. En la misma cumbre los líderes de varias naciones del G-20 concluyeron sus compro-

misos para participar plenamente. De este modo se unieron a otros de sus pares creando un compromiso de apoyo superior a los 450 000 millones de dólares.

La cifra más que duplica la capacidad de préstamo del FMI y todos sus miembros podrán beneficiarse de los nuevos recursos, que no están designados para ninguna región ni han sido destinados para hacer frente a alguna debilidad financiera específica. Con el fortalecimiento de estos “cortafuegos” el fondo está ahora más preparado que nunca para interceder en tiempos de crisis en aquellos lugares donde éstas se presenten. Sorprendentemente, las naciones participantes encontraron maneras de contribuir al esfuerzo, ya sea bajo la promesa de poner capital a disposición de la entidad –mediante préstamos bilaterales– o por la implementación de esquemas de provisión de liquidez –como los *swaps*– a través de los bancos centrales.

Frente a la realidad económica de corto plazo las reuniones en Los Cabos mostraron la determinación de los miembros del G-20 para tomar las medidas necesarias con el objetivo de fortalecer la demanda,

apoyar el crecimiento global y restaurar la confianza. Esto incluye compromisos de parte de los integrantes europeos del grupo, quienes acordaron trabajar por una unión económica y monetaria más completa. Diez días después de la cumbre ellos mismos adoptaron medidas para romper el círculo vicioso entre la deuda soberana y el sector de la banca. Lo hacen, entre otros métodos, al avanzar hacia un sistema bancario más integrado en la zona euro, lo que incluye el establecimiento de la figura del supervisor común con la participación del BCE, la cual permitiría que los bancos privados reciban de forma directa ayuda del fondo de rescate europeo.

Estos compromisos complementan un hecho institucional importante: que la transparencia es esencial para fortalecer la credibilidad y la confianza. En reconocimiento a esto, los líderes aprobaron el Marco de Evaluación de Rendición de Cuentas de Los Cabos, a través del cual se informará de los progresos sobre nuestros compromisos con la comunidad global.

Hubo muchos logros en la cumbre, como quedó reflejado en la Declaración de Líderes y en el Plan de

Acción sobre Crecimiento y Empleos de Los Cabos. Lo más importante, sin embargo, fue el espíritu de debate constructivo y la cooperación que prevaleció. Este espíritu hará posible que podamos tomar las medidas que requiere la economía mundial. En los meses previos al encuentro México promovió un diálogo inclusivo, sincero y abierto. De este modo se preparó el escenario para lograr un progreso significativo.

La cumbre abordó otros temas claves, cuestiones que van más allá de los imperativos financieros inmediatos. Hubo discusiones sobre la implementación de la reforma regulatoria, en gran parte por la labor del Consejo de Estabilidad Financiera, así como un fuerte compromiso para avanzar en la inclusión y la educación financieras. Por lo demás, un tema de relevancia particular radicó en identificar e implementar estrategias para hacer frente a la volatilidad de los precios de las materias primas.

Estoy orgulloso de que el G-20 en su conjunto haya aceptado el reto y demostrara claramente que es un espacio efectivo para la cooperación económica.

6. PENDIENTES Y RETOS

México ha consolidado una posición que lo ubica como una de las economías más sólidas de la actualidad. Asimismo, ha logrado convertirse en uno de los principales actores del diálogo financiero internacional, con una voz que es escuchada y que define temas a escala mundial. Y ese papel se debe en gran parte a los desempeños de la SHCP.

Sin embargo, aún enfrentamos retos importantes, como la fragilidad de la recuperación económica internacional, la inestabilidad de la zona euro y el aumento de políticas proteccionistas, lo que obliga a seguir fortaleciendo los vínculos y mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales sin dejar de promover la transparencia y rendición de cuentas en los organismos financieros internacionales.

Si bien la presidencia de México en el G-20 concluye con un amplio reconocimiento mundial, es importante mantener el alto perfil a modo de conservar una representación óptima en estos foros, que sea congruente

con nuestra importancia económica y geoestratégica. Asimismo, es crucial que la SHCP mantenga y fortalezca los nexos de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias con las que ha ejecutado proyectos de orden internacional.



LUZZY

FUERZA

DEL CENTRO

“Y ES CON ESE COMPROMISO DE POR MEDIO,
Y CON ESE ESPÍRITU QUE ANTEPONE EL INTERÉS DE LA NACIÓN,
QUE EL GOBIERNO FEDERAL, A MI CARGO,
TOMÓ LA MUY DIFÍCIL, PERO INDISPENSABLE DECISIÓN,
DE EXTINGUIR LA EMPRESA LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.”

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

1. INTRODUCCIÓN

La compañía Luz y Fuerza del Centro (LyFC) tenía una larga historia. Nació en 1907, cuando la Mexican Light and Power Company obtuvo una concesión para generar y distribuir electricidad en la ciudad de México y en los estados de Hidalgo, Puebla, México y Michoacán. En 1914, durante el carrancismo, se fundó el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), formado inicialmente por trabajadores del ramo, telefonistas y tranviarios. En 1937 se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para llevar servicio eléctrico a más de dos terceras partes de la población del país que no eran atendidas por los concesionarios privados.

En 1960 se nacionalizó la industria eléctrica, quedando como proveedoras nacionales la CFE y, en el centro del país, LyFC. Si bien en 1974 el Ejecutivo autorizó la disolución de esa última entidad para fusionarla con la primera, el proyecto fracasó por la fuerte oposición del SME. La expansión de la CFE en los años ochenta generó una enorme tensión entre sindicatos que se resolvió

parcialmente en 1985, con la firma del Convenio de Delimitación de Zonas,¹ el cual redujo a casi la mitad la extensión original de LyFC transfiriendo las operaciones en Michoacán a la CFE. Ante la imposibilidad de concluir el proceso de liquidación de mediados de los setenta, en 1994 se constituyó por decreto la compañía Luz y Fuerza del Centro como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Desde 1994 hasta el momento de decretar su extinción los indicadores financieros y operativos de LyFC se deterioraron paulatinamente. La mayoría de ellos, desde la calidad en el servicio hasta el cobro de las facturas, se encontraba muy por debajo de los de la CFE.

Al inicio de la administración del presidente Calderón, la estructura financiera de LyFC dependía cada vez más de las transferencias del Gobierno Federal para solventar sus obligaciones, y el deficiente desempeño del organismo inhibía la inversión en la zona centro del país.

A continuación se describe la problemática y el pro-

ceso de toma de decisión que llevó al presidente a decretar la extinción de la compañía y la consecuente liquidación.

2. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA

La ineficiencia en la operación de LyFC era conocida por el presidente Calderón desde su paso por la Secretaría de Energía (Sener), tanto que al principio de su administración instruyó a la propia Sener a que actualizara el diagnóstico sobre el funcionamiento financiero y operativo del organismo y realizara las mejoras necesarias de modo que se convirtiera en una entidad eficiente.

En 2008 se firmó un convenio de productividad entre LyFC y el SME para recuperar la compañía; sin embargo, ello no se tradujo en una mejora de su situación financiera ni del servicio prestado a los usuarios debido, entre otros factores, a que el sindicato era renuente a los cambios propuestos.

1 > Para mayor información, consúltese http://issuu.com/antoniozone/docs/convenio_delimitacion_de_zonas#download

Para 2009 la situación financiera y operativa del organismo seguía deteriorándose. Incluso desde 2002 los números que presentaba fueron objeto de salvedades y opiniones de los auditores. Para 2008 los auditores externos se abstuvieron de emitir opinión sobre los estados financieros.²

Por lo demás, el alto costo de las prestaciones del contrato colectivo de trabajo y el deficiente desempeño operativo ocasionaron que la entidad operara con números rojos. De 2003 a 2008 LyFC obtuvo ingresos por ventas de 236 000 millones de pesos, mientras que para el mismo periodo sus costos fueron de 433 000 millones de pesos.³ En ese lapso las transferencias del Gobierno Federal se incrementaron 100%, pasando de 21 000 a 42 000 millones de pesos anuales, lo que equivalía a casi la totalidad del Programa Oportunida-

2 > Para mayor información, consúltese el “Dictamen de los estados financieros de LyFC”, realizado por los auditores independientes Russell Bedford México, S.C.: http://www.diputados.gob.mx/documentos/respuestas/ESTADOS_FINANCIEROS.pdf

3 > “Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de octubre de 2009.

des, que beneficia a más de 25 millones de personas, o poco más de dos veces el presupuesto de la UNAM.⁴ Este desequilibrio tuvo varias causas:

Sobreempleo: la empresa funcionaba con 44 514 trabajadores.⁵ En 2008, cada trabajador de LyFC atendió a 292 usuarios en las áreas de distribución y comercialización, en contraste con los 610 que cubrió su par en la CFE.⁶

LyFC contaba con un exceso de trabajadores debido a que el contrato colectivo de trabajo establecía que, por cada nuevo usuario, debía ser contratado un número adicional de trabajadores. Así, en el lustro previo a su liquidación la plantilla laboral de la compañía aumentó 13%, fomentándose una baja productividad.⁷ En el mismo orden, el contrato colectivo imponía a los trabajadores

4 > Para mayor información, consúltese el “Diagnóstico de Luz y Fuerza del Centro”, <http://www.sener.gob.mx/res/Misc/EvaluacionLyFC.pdf>

5 > Consúltese el “Boletín 148” de la STPS, 14 de noviembre de 2009, http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2009/noviembre/bol_148.html

6 > Consúltese “Modernización del servicio de energía eléctrica en la zona central del país”, http://www.sener.gob.mx/res/1491/ModernizaciondelServicioAreaCentral-Nov10_sec.pdf

7 > *Id.*

realizar sólo la actividad expresamente señalada para su puesto de trabajo, impidiéndoles desarrollar funciones tangenciales. Por ejemplo, el chofer de una cuadrilla no podía cambiar una llanta si ésta se ponchaba ni el personal que tomaba lecturas de los medidores podía entregar recibos.

Altos costos laborales: En 2008 la compañía registró un pasivo laboral de 240 000 millones de pesos, de los cuales 160 000 millones de pesos correspondían a las jubilaciones en curso de pago, es decir, dos terceras partes.⁸

El contrato colectivo de trabajo contemplaba prestaciones elevadas, como apoyos de renta, préstamos hipotecarios sin intereses, despensa y transportación, lo que prácticamente duplicaba el salario base. Había derecho a viáticos por comida, hospedaje, transporte y lavado de ropa fuera del lugar de trabajo, aun cuando los desplazamientos operativos se efectuaran dentro de la misma ciudad.

El régimen de pensiones para los jubilados era aún

8 > “Decreto...”, *op. cit.*

más generoso. Antes de su retiro, a los trabajadores se les pagaba su liquidación. Un trabajador hombre tenía derecho a pensionarse con 30 años de servicio sin importar su edad –o con una edad mínima de 55 años y 25 de servicio–; en el caso de las mujeres, la antigüedad era de 25 años sin edad mínima para la jubilación.⁹ El ajuste anual a las pensiones era de casi dos veces el incremento salarial; de hecho, la pensión promedio era 2.76 veces superior al salario de los trabajadores activos.¹⁰ Esto se debía a que el fondo de ahorro, los apoyos de despensa y el aguinaldo se calculaban como proporción de la cuota de jubilación más la ayuda de renta –a diferencia del sueldo de los trabajadores ac-

9 > Para mayor información, consúltese el comunicado de prensa de la Presidencia de la República del 14 de octubre de 2009 en <http://www.presidencia.gob.mx/2009/10/a-partir-de-este-14-de-octubre-se-pagaran-las-indemnizaciones-a-ex-trabajadores-de-lyfc-stps/>

10 > El salario mensual promedio de los jubilados era de 39 397 pesos, mientras que el de los trabajadores activos era de 14 250 pesos. Para mayor información, consúltese “Modernización del servicio de energía eléctrica en la zona central del país” (http://www.sener.gob.mx/res/1491/ModernizaciondelServicioAreaCentral-Nov10_sec.pdf) y el contrato colectivo de trabajo (<http://www.sme.org.mx/cct/pdf/CCT2008.pdf>).

tivos, que no consideraba esta última.

Bajos ingresos por ventas: se estima que entre 2000 y 2009 LyFC perdió por cobros irregulares, fraude, robo y pérdidas técnicas alrededor de 30% del total de la energía que podía distribuir, con pérdidas estimadas de casi 25 000 millones de pesos anuales.¹¹ A julio de 2008 la cartera vencida de LyFC equivalía a 9 500 millones de pesos, consecuencia de mala cobranza, ya que a pesar de que muchas empresas no pagaban sus adeudos, se les seguía proveyendo el servicio.¹²

Patrimonio negativo: sin contar el pasivo laboral de la paraestatal, a diciembre de 2008 tenía un patrimonio negativo de 8 740 millones de pesos; 10 meses después la cifra ya era de 15 815 millones de pesos.¹³

Además del desequilibrio financiero, existían deficien-

11 > “Diagnóstico...”, *op. cit.* y “Comparativo de indicadores de pérdidas totales de energía de LyFC y CFE”, (http://www.sener.gob.mx/portal/indicadores_de_cfe_y_lyfc.html)

12 > “Dictamen...”, *op. cit.*

13 > *Id.*

cias en la operación de LyFC. Por ejemplo, el costo de conexión de energía en una vivienda ubicada en la zona de influencia de esta entidad rondaba los 2 537 pesos, cantidad que contrastaba con los 123 pesos que por el mismo servicio cobra la CFE.¹⁴ De igual forma, la compañía acostumbraba cobrar por los estudios de factibilidad técnica, proceso que en la CFE no tiene costo.¹⁵

En promedio, la población atendida por LyFC padeció interrupciones en el suministro de energía tres veces más largas que las correspondientes a los usuarios de la CFE.¹⁶ El tiempo aproximado de conexión para nuevos usuarios de LyFC era de 6.4 días, mientras que la CFE

14 > Consúltese <http://www.reforma.com/negocios/articulo/739117/default.asp?Param=7> y el comunicado del Infonavit en http://www.infonavit.cc/empresario/canal_emp/sintesis/070216.pdf

15 > Para mayor información, consúltese el “Boletín 4366” de la Cámara de Diputados en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2009_2009/007_julio/12_12/4366_eliminar_territorialidad_entre_cfe_y_lyfc_mejoraria_costos_y_calidad_ludlow_kuri_favor_de_utilizar_de_domingo_para_lunes

16 > Este cálculo puede estar subestimado, pues LyFC medía las interrupciones cuando éstas excedían los cinco minutos, mientras que la CFE las mide a partir de un minuto.

requería de sólo 1.8 días.¹⁷

La problemática de LyFC era conocida al punto que, en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emitió la siguiente recomendación:¹⁸

La Auditoría Superior de la Federación [...] recomienda que la Secretaría de Energía se coordine con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que evalúen la conveniencia de elaborar estudios que sustenten la posibilidad de proceder en términos de lo que dispone el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el que se señala que “cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la

17 > Consúltense el comparativo de plazo promedio de conexión a nuevos usuarios de LyFC y CFE en http://www.sener.gob.mx/portal/indicadores_de_cfe_y_lyfc.html

18 > Recomendación 06-0-18100-06-197-01-001, emitida por la ASF en 2006.

opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél.

Por otra parte, en 2009 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un punto de acuerdo presentado por la Tercera Comisión, que establecía

...que para el caso de nuestro país este monopolio natural está dividido por regiones y abastecido por dos empresas paraestatales, lo cual genera importantes asimetrías entre los servicios que proveen, y que son:

[...] 1) Desde 2007, si LyFC construye en el Estado de México cobra una sobrecuota de 2 000 pesos por vivienda, porque no existen bastantes subestaciones. 2) Por la inspección de postes LyFC cobra 21 000 pesos, y por la inspección de transformadores y la supervisión de cables, 14 000 pesos, y por la prueba y puesta en servicio, 19 000 pesos; la CFE tampoco cobra por estos servicios; en revisión de proyectos,

la diferencia en costos entre LyFC y CFE es de 57.5%; en supervisión de obra 121.4%; en interconexión 166.6% y acometida 263.7%.¹⁹

3. PROCESO DE LA TOMA DE DECISIÓN Y DE LA LIQUIDACIÓN

Después de un diagnóstico certero y conocido, y sin que el convenio de productividad trajera consigo los resultados deseados, se presentó un segundo hito en la etapa final del proceso: el sindicato enfrentaba serias fracturas internas. Tras las elecciones de julio de 2009 para renovar al comité central, incluido el secretario general, se desató un conflicto que comprometía la integridad del núcleo sindical. Se trataba de dos planillas enfrentadas: la primera encabezada por Martín Esparza, quien buscaba la reelección, y la segunda dirigida por

Alejandro Muñoz, el tesorero del sindicato. Las acusaciones mutuas de irregularidades fueron la norma durante la campaña. El resultado fue cerrado y Muñoz terminaría por impugnar el triunfo de su contrincante, lo que dejaría un escenario de vacío de liderazgo.

Los tiempos legales estaban acotados. El 5 de octubre era la fecha límite para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) emitiera su fallo. Fue en estas circunstancias que el presidente Felipe Calderón comenzó a profundizar en las opciones para resolver la problemática del organismo. Para ello convocó a un grupo de trabajo multidisciplinario, integrado por las secretarías de Gobernación, Hacienda, Energía y Trabajo, así como por la CFE y LyFC. La complejidad del tema y la incertidumbre de lograr arreglos con el sindicato dificultaron la discusión. Sin embargo, en las reuniones celebradas semanalmente –e incluso varias veces por semana–, el liderazgo del presidente Calderón encauzó los temas relevantes.

Conforme pasaba el tiempo, el SME se radicalizaba, cerrando las opciones para un arreglo sin conflictos en el organismo. Las discusiones giraban alrededor de

.....
19 > “Boletín 4366”, *op. cit.*

cuatro diferentes temas: 1) garantizar la continuidad en el servicio de energía eléctrica en la zona centro del país; 2) asegurar la viabilidad jurídica en la disolución de la empresa y el bienestar de los trabajadores en el proceso de liquidación; 3) mantener la seguridad en la zona metropolitana de la ciudad de México, ya que la conducta beligerante y radical del sindicato podría comprometer el orden y la convivencia pública, y 4) administrar las reacciones políticas generadas por el impacto de la posible extinción.

La SHCP era la encargada de analizar las opciones laborales y de realizar, en caso necesario y de la mano de la Sener, los procedimientos legales para la disolución. El secretario de Hacienda delegó estas tareas a José Antonio González Anaya, su coordinador de asesores y titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Mientras González Anaya elaboraba la presentación sobre las diferentes opciones laborales, José Antonio Meade Kuribreña, entonces subsecretario de Ingresos, sugirió incluir una sección amplia de estadísticas descriptivas de los trabajadores para explicar el perfil de

quienes serían afectados por el cierre de la empresa. En cierta manera, dichas estadísticas tuvieron un impacto definitorio en la toma de decisión del presidente. Se reveló que, contrario a lo que se pensaba, la base laboral del organismo era en su mayoría joven, con poca antigüedad y cierta especialización técnica, lo que le otorgaba mejores posibilidades para reinsertarse en el mercado laboral. Por ejemplo, la plantilla tenía una edad promedio de 38 años –41% estaba por debajo de los 35 años–, mientras que 43% contaba con menos de siete años de antigüedad.²⁰ Esto se debía, sobre todo, a la disposición del SME de no permitir que los trabajadores permanecieran más allá de los tiempos marcados en el contrato colectivo de trabajo,²¹ forzando jubilaciones de personal experimentado en detrimento de la empresa.

El presidente Calderón tuvo como su más alta prio-

20 > Consúltese el comunicado de la Presidencia de la República en <http://www.presidencia.gob.mx/2009/10/a-partir-de-este-14-de-octubre-se-pagaran-las-indemnizaciones-a-ex-trabajadores-de-lyfc-stps/>

21 > Los cuales ascendían cuando mucho a 30 años de antigüedad. Para los trabajadores que laboraran en actividades de alto riesgo, por ejemplo en Alta Tensión, los años de servicio se contabilizaban doble.

ridad el bienestar de los trabajadores, de allí que instruyera no escatimar recursos para la liquidación y honrar de manera cabal cada una de las cláusulas del contrato colectivo, aun cuando esto duplicara el costo de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. A pesar del enorme esfuerzo que lo anterior implicaría, se decidió otorgar un bono adicional a cada trabajador, dependiendo de su antigüedad, el cual representaba hasta 80% de la liquidación base. El bono se entregaría únicamente a quienes acudieran de manera voluntaria por su liquidación antes de que se resolviera el juicio sobre la terminación de las relaciones de trabajo. En promedio, las liquidaciones y el bono fueron equivalentes a alrededor de dos años y medio de salario –el costo estimado fue de 21 000 millones de pesos–,²² lo que daría a los ex trabajadores un capital semilla para emprender un micronegocio o bien la tranquilidad suficiente para darse el tiempo necesario y reinsertarse en el mercado laboral de manera óptima.

Eventualmente, los temas discutidos con el presidente

se cristalizaron en ciertas condiciones indispensables que debían cumplirse en caso de proceder a la disolución de la empresa, volviéndose el principal referente de las reuniones y revisándose con detalle aun después de decretada la liquidación.

Aunado a la complejidad del tema, llevar a cabo la liquidación de manera exitosa y con la mayor discreción suponía varios problemas logísticos, ya que cualquier filtración informativa podría entorpecer y echar abajo el proceso. Sin que nadie se enterara, la CFE tuvo que movilizar un número importante de operadores para asegurar la continuidad del servicio. Se dice que, para mantenerlo en secreto, a esos mismos trabajadores se les dijo que se trataba de un entrenamiento o un simulacro. Las instancias de seguridad realizaron un plan similar.

Por parte de la SHCP existieron varias complejidades logísticas al planear y ejecutar el pago de las liquidaciones y las jubilaciones. Para los procedimientos legales y entendiendo la dificultad de coordinar varias dependencias de manera simultánea y discreta, la Procuraduría Fiscal de la Federación, encabezada por el procurador

22 > Consúltese <http://www.eluniversal.com.mx/notas/632478.html>

Javier Laynez, y la Sener prepararon la documentación requerida para expedir el decreto de extinción de la empresa. Todos estos documentos, sin duda alguna, fueron fundamentales para que, a la postre, la Suprema Corte de Justicia confirmara la constitucionalidad de la decisión.

Se tuvieron que habilitar 20 centros de indemnización voluntaria para que los extrabajadores acudieran a firmar sus finiquitos y recibir sus cheques;²³ se distribuyeron de manera estratégica por las entidades donde operaba el organismo, concentrándose la mayoría en la zona metropolitana de la ciudad de México. Para evitar aglomeraciones que pudieran interferir en la logística de pago, estos lugares debían contar con un representante del SAE y uno de la Junta de Conciliación y Arbitraje a fin de dar validez a los convenios de liquidación suscritos con cada empleado.

Otro reto importante fue imprimir y distribuir alrededor de 90 000 cheques para el pago de las liquidaciones. Esta tarea fue encomendada a Banjército, que tenía la capa-

.....
 23 > Consúltense el “Comunicado 64” del 25 de noviembre de 2009 de la Sener en <http://www.energia.gob.mx/webSener/portal/Default.aspx?id=1081>

cidad de cumplir la tarea en 48 horas. Para minimizar el riesgo de filtraciones, un día antes de la publicación del decreto la SHCP entregó al banco la lista nominal de los 44 514 extrabajadores y la relación de las cantidades correspondientes de las liquidaciones base y el bono.²⁴

Los más de 22 000 jubilados acudían cada 15 días a las oficinas centrales de LYFC (edificio Verónica) a cobrar las pensiones en efectivo. Éstas se pagaban a granel, es decir, una vez que los jubilados se presentaban, se les buscaba en una lista para determinar el monto de su pensión y se les pagaba, por lo que se prestaba a irregularidades. Los pensionados no podrían acceder al inmueble debido a que las instalaciones estarían resguardadas por la policía, por lo que se implementó un esquema bancario que permitió agilizar el pago de las pensiones.

Sólo unos cuantos días antes de la publicación del decreto presidencial en el *Diario Oficial de la Federación* —cuya entrega se hizo a pocos minutos de su impre-

.....
 24 > Consúltense el “Boletín 152” de la STPS del 25 de noviembre de 2009 en http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2009/noviembre/boL_152.html

sión–, y con la lista de condiciones resuelta por todos los involucrados, el presidente informó al grupo de trabajo multidisciplinario de la decisión de extinguir LyFC a las 00:01 horas del domingo 11 de octubre de 2009. Se tenían contempladas las acciones, casi minuto por minuto, que debían realizarse en las 72 horas posteriores al decreto, observando la publicación de éste, los horarios de las conferencias de prensa y el contenido de los comunicados. Fue un día histórico no sólo por la extinción de LyFC sino también porque la Selección Mexicana obtuvo el pase al Mundial de Fútbol de Sudáfrica al derrotar a El Salvador por un marcador de 4-1.

El martes 13 de octubre comenzó la liquidación de ex trabajadores en los centros de indemnización voluntaria. Ese día hubo que resolver fallas en los servidores de cómputo, lo que ralentizó el proceso que a la postre sería solventado por el equipo hacendario de José Antonio González, que como solución alterna programó un sistema más ágil y menos vulnerable a la saturación de datos. Así se logró atender a flujos que en ciertos días alcanzaron el número de 2 000 extrabajadores.

Después de varias etapas, al cierre de 2011 se había

liquidado a alrededor de 29 000 extrabajadores, quedando pendientes 15 500.²⁵ Esta distribución en sí es una muestra representativa de la población general de extrabajadores de LyFC, aunque con un pequeño sesgo hacia aquellos de mayor edad y antigüedad.

Para complementar el proceso, las secretarías del Trabajo y de Economía encabezaron varios esquemas para la reinserción laboral de los liquidados. Uno de ellos consistió en la instalación de un módulo del Servicio Nacional de Empleo para inscribir a los ex trabajadores. Por otra parte, los primeros extrabajadores que acudieron por su cheque fueron incorporados a la CFE y otros más se adhirieron a programas que impulsaban proyectos de emprendedores que decidieron montar su propio negocio. Asimismo, se estableció una mecánica para cubrir créditos personales e hipotecarios que muchos ex trabajadores habían contratado con la empresa.

Por lo demás, se ha logrado bancarizar al 100% los

.....
 25 > Consúltense el “Quinto informe de labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” en http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/5TO_INFORME/5o_Inf_COMPLETO.pdf

pagos de las jubilaciones –depositando mes a mes las pensiones– y se trabaja en la implementación de un dispositivo automático de fondeo que permita agilizar su expedición sin tener que realizar trámites previos.

Al día de hoy el SAE continúa con el proceso de liquidación y con la defensa jurídica de la extinción, a la espera de la resolución derivada del amparo presentado por el SME ante el Poder Judicial.

4. RETOS Y LECCIONES

Extinguir y liquidar la compañía Luz y Fuerza del Centro fue una decisión histórica tomada con valentía, liderazgo y responsabilidad por parte del presidente Calderón. A pesar de toda la evidencia acumulada en contra del organismo, durante décadas las razones políticas habían pesado más que las financieras, económicas y sociales. La pauta, sustentada en información y análisis contundentes, benefició a los mexicanos y marcó un hito importante en la historia económica del país.

A lo largo del proceso de extinción y liquidación los derechos de los ex trabajadores fueron respetados a cabalidad y las indemnizaciones se establecieron conforme a lo dispuesto en el contrato colectivo de trabajo, la legislación laboral y los demás ordenamientos aplicables.

Queda pendiente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva el amparo presentado por el SME. El reto hacia adelante es llevar a buen término el proceso de liquidación.



**EL PATRIMONIO
CULTURAL
DE LA SHCP**

“DEVUELVO AL PUEBLO
LO QUE DE LA HERENCIA
DE SUS ANCESTROS
PUDE RESCATAR.”

DIEGO RIVERA

1. INTRODUCCIÓN

La tarea cultural de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene su origen en la producción documental y editorial que esta dependencia generó desde el siglo XIX: bandos, memorias ante el Congreso, decretos, proclamas y otros impresos. A lo largo del tiempo, muchos de sus titulares –que contaban con una formación humanista– se concentraron en la labor de resguardar este acervo, convirtiéndolo en fuente escrita de su propia historia.

Desde entonces los funcionarios de la secretaría, al margen de dirigir la política fiscal de México, se han preocupado por dar un sentido de utilidad, rescate y memoria al gran patrimonio bajo su resguardo.

Acorde con esa vocación, durante la administración del presidente Calderón se ha impulsado la integración de las colecciones y su rescate, con especial atención en su conservación y difusión. Para hacer realidad el derecho de los mexicanos a tener acceso a la cultura, elevado a rango constitucional en 2009, la SHCP se ha

esforzado por promover el aprovechamiento no sólo del acervo que resguarda, sino también de los edificios históricos que lo albergaban.

De esta manera la secretaría ha contribuido al enriquecimiento de la cultura mediante su difusión en museos, bibliotecas, hemerotecas y galerías, así como a través de la realización de eventos artísticos, exposiciones itinerantes y convenios con instituciones estatales y municipales, nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que comparten esa noble labor.

Durante estos seis años, el objetivo en la materia ha consistido en asegurar que las generaciones actuales y venideras disfruten con plenitud de una herencia que se ha construido a lo largo del tiempo.

2. COLECCIONES

La SHCP tiene bajo su custodia, principalmente, tres grandes colecciones: la Bibliothemerográfica, que des-

taca por su contenido en periódicos y documentos de la hacienda pública del siglo XIX; el Acervo Patrimonial, que comenzó a reunirse con objetos artísticos e históricos rescatados de las oficinas de la propia secretaría, y que se ha acrecentado con algunas compras y donaciones; y la de Pago en Especie, que surgió como propuesta de algunos artistas para conformar un repertorio de obras que originara un museo de arte contemporáneo.

2.1 El Acervo Patrimonial

Esta colección se inició en la década de los ochenta del siglo pasado y es consecuencia del Programa de Rescate y Restauración que la dependencia inició para recobrar una importante porción de su acervo. El trabajo de salvamento y registro de bienes implicó exhaustivos recorridos por las bodegas y oficinas del Palacio Nacional, la Casa de Moneda, las oficinas federales de Hacienda, la Dirección General de Aduanas y su Laboratorio Central, la Academia de Capacitación y

demás dependencias de la secretaría. El resultado fue el acopio de un numeroso lote de objetos de diversa naturaleza.

Desde entonces la SHCP ha profundizado su vocación coleccionista, acrecentando el número de bienes culturales mediante decomisos aduanales –como es el caso del extraordinario conjunto de iconos rusos que en 1995 ingresaron al acervo–, liquidaciones, dación en pago, donaciones no onerosas y, en menor medida, adquisiciones. En este último renglón destaca la iniciativa del entonces secretario Antonio Ortiz Mena, quien en 1968 instruyó la compra de 10 pinturas de Antonio Ruiz *el Corcito*, para conformar la mayor colección dedicada al autor.

2.2 La colección Pago en Especie

Esta colección está conformada por la obra plástica aceptada como patrimonio artístico, y que es entregada al erario público por los artistas-creadores mexicanos y extranjeros radicados en nuestro país en pago de sus impuestos.

La historia del Programa Pago en Especie se remonta a 1957, año en que gobernaba el presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando el muralista mexicano David Alfaro Siqueiros, abogando por un colega que se encontraba en problemas con las autoridades fiscales, propuso al entonces director de Impuesto sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda, Hugo B. Margain, que se permitiese a los creadores pagar con trabajos de su autoría, esgrimiendo el argumento: “Hay que dejar al artista que se ocupe de la creación de su obra y no distraerlo con requisitos contables y fiscales que nunca entenderá. Lo que entregue, en lugar de dinero, se tornará en prestigio de México”.

En acuerdo con el secretario Antonio Carrillo Flores, Margain logró la aprobación de esa iniciativa que, además, contemplaba la conformación de una colección que enriqueciera el patrimonio nacional, idea que fue bien recibida en la comunidad artística. De este modo varios de los creadores más importantes de la época acordaron dar sus obras.

Con la aceptación de este mecanismo fiscal se sentaron las bases de lo que posteriormente sería una co-

lección. En los años subsiguientes ingresó un conjunto relevante de creaciones de artistas a los que hoy se reconoce como Fundadores, la mayoría de los cuales pertenecían a la Escuela Mexicana de Pintura en su primera y segunda generaciones. Destacan, entre otros, Raúl Anguiano, José Kuri Breña, Adolfo Best Maugard, Francisco Mora, Fernando Castro Pacheco, Roberto Montenegro y Diego Rivera, quien sin tener adeudos fiscales entregó las piezas *Lucila y los judas*, *Paisaje urbano* y *Conteniendo el hielo del Danubio en Bratislava*.

A pesar de su éxito, no fue sino hasta 1975 que el Programa Pago en Especie se institucionalizó por un decreto que regula su singular sistema fiscal de recaudación de impuestos, único en el mundo. Tras cinco décadas, la propuesta de Siqueiros fructificó en una colección de plástica contemporánea de gran relevancia, difundida sobre todo en el Museo de Arte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta administración la colección Pago en Especie ha tenido una proyección importante gracias a su montaje en diversas sedes culturales de la República mexicana. A propósito de ello, por iniciativa del oficial

mayor de la secretaría, Luis Miguel Montaña Reyes, en 2010 se llevó a cabo la contratación de un seguro que protege el acervo de “clavo a clavo” y de “repositorio a repositorio” dentro de todo el territorio nacional. Gracias a esta medida se reducen considerablemente los gastos en los que incurren los gobiernos de los estados y de los municipios para mostrar estas obras.

Por otra parte, debido al impulso de José Ramón San Cristóbal Larrea, director general de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial, en los últimos años esta colección ha tenido una presencia inédita en el extranjero, gracias a una labor interinstitucional con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las embajadas mexicanas en el mundo. Ejemplo de lo anterior son las muestras *Visiones del arte mexicano*, que ha viajado a Colombia, Guatemala, Canadá y Estados Unidos; *Carla Rippey. Vidas interiores*, que se ha montado en Corea del Sur; *Sin límites*, expuesta en Portugal y España, y *Antología Visual*, exhibida en Corea del Sur, China y Japón. Próximamente, nuestro país participará en la importante Bienal de Arte de Beijín, con 47 obras de Diego Rivera, Raúl Anguiano, Leonora Carrington, José

Chávez Morado, Jorge Marín, Manuel Felguérez, Vicente Rojo, Rafael Coronel, Luis Nishizawa y Javier Marín, entre otros.

Al cierre de la administración, y por iniciativa del secretario José Antonio Meade Kuribreña, una parte importante de las colecciones Pago en Especie, Acervo Patrimonial y Bibliothemerográfica dará vida a la exposición *Acervos artísticos de la nación en custodia de la SHCP*, conformada por 350 piezas y con sede en la Galería Nacional del Palacio Nacional.

2.3 Otras colecciones

Gracias a la labor de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (TIEV) la secretaría cuenta con un importante acervo de sellos postales nacionales y extranjeros, placas grabadas y bocetos para timbres elaborados por artistas de renombre, como Francisco Eppens.

La colección de estampillas del país reúne más de 300 000 piezas producidas de 1916 a la fecha. Con el

fin de preservarla, el secretario Ernesto Cordero Arroyo instruyó la adquisición de materiales de conservación conforme a las mejores prácticas en el ámbito de la filatelia, así como la realización de trabajos para su clasificación, catalogación, digitalización y sistematización en base de datos.

Cabe destacar que dicha clasificación se realizó con base en el catálogo Scott, el de mayor reconocimiento internacional. La base de datos está a disposición de la comunidad filatélica y del público en general en la página *web* de la secretaría.

3. INMUEBLES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

La secretaría se ubica físicamente en uno de los edificios más emblemáticos del país, el Palacio Nacional. Además de este recinto, cuenta con una serie de inmuebles asimismo ubicados en el Centro Histórico de la ciudad de México, como son el Antiguo Palacio del

Arzobispado (que hoy alberga el Museo de Arte de la SHCP), la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, la Galería de Arte y el Centro Cultural, mejor conocido como “La Casona”. 🖱️

3.1 El Palacio Nacional

Escenario de acontecimientos que han marcado el rumbo del país, además de ser patrimonio cultural de los mexicanos, sus cimientos se remontan a la época prehispánica, cuando sostenían las “Casas Nuevas” del emperador Moctezuma. Después de su destrucción, sobre las ruinas Hernán Cortés edificó su palacete, que posteriormente fue adecuado por la corona española para instalar el Palacio Virreinal que, tras el movimiento de independencia, se convirtió en Palacio Nacional. Durante casi todo el siglo XIX este edificio fue sede de los tres poderes, así como recinto oficial de la Presidencia de la República, carácter que ahora comparte con la SHCP.

En el Palacio Nacional se estableció el primer compromiso real de la secretaría con la cultura, moderni-

zando y adecuando las áreas protocolarias del titular, como son los salones Panamericano (lugar de eventos de gran relevancia, como el Segundo Congreso Panamericano de 1902), de los Escudos, de los Retratos de los Secretarios, y la propia oficina del secretario.

Con el paso de los años la SHCP ha desarrollado varios proyectos a la par que ha impulsado la promoción cultural. Ejemplo de ello es la instauración, en el mismo palacio, de la Galería Nacional, así como la conservación de los recintos Parlamentario y Homenaje a Benito Juárez, considerados monumentos históricos patrimonio de la nación y parte indiscutible de nuestra identidad.

La Galería Nacional del Palacio Nacional se creó por iniciativa del presidente Felipe Calderón para celebrar en 2010 los centenarios de nuestra Independencia y Revolución. Varios espacios de oficinas de la secretaría fueron cedidos para este proyecto. Asimismo, se contribuyó de manera importante con apoyo de profesionales de servicios educativos, ediciones de catálogos y memorias, capacitación de personal y control de las colecciones para la exposición inaugural, *200 años. La patria en construcción*, y la subsiguiente *Tesoros de los*

palacios reales de España. Una historia compartida que concluyó en junio de 2012.

El recinto Homenaje a Benito Juárez fue abierto en 1957 en lo que fueron las habitaciones particulares del presidente liberal, con donaciones de familiares y amigos que con el tiempo formarían parte de la Colección Acervo Patrimonial. Destaca también la reconstrucción en 1972 de lo que fue la primera Cámara de Diputados, escenario de la vida legislativa desde 1829 hasta 1872, cuando un incendio lo destruyó. Actualmente es el Recinto Parlamentario, un museo de sitio bajo custodia de la SHCP.

Desde hace varias décadas estos espacios son sede de eventos académicos, artísticos y culturales organizados para difundir, entre los trabajadores de la SHCP y el público en general, el valor patrimonial de dichos inmuebles y las colecciones de bienes históricos, artísticos, bibliográficos y documentales que albergan.

A partir de esta administración se implementó una serie de actividades para que un mayor número de personas conociera la trascendencia de las colecciones. En 2010, en el contexto de los centenarios, se realizó una remode-

lación del Recinto Homenaje a Benito Juárez, que incluyó labores de pintura, tapicería, movimiento de obra y creación de una sala para exposiciones temporales.

Amén de ello, desde 2006 se ha registrado un crecimiento en el número de visitantes a estos recintos. La asistencia a los eventos culturales obedece a la ampliación de medios y espacios de difusión, al incremento y diversificación de los actos dirigidos a públicos específicos, a los programas conmemorativos del calendario cívico nacional, a un proyecto de publicaciones especiales y a la vinculación de la visita a las exposiciones de la Galería Nacional dentro del Palacio Nacional.

Algunas de las actividades académicas que se han llevado a cabo son el “Coloquio de la Constitución de 1857. Historia y legado”, realizado en colaboración con la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, y los ciclos de conferencias “1808, a doscientos años. Análisis historiográfico contemporáneo”, en coordinación con la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco; “Repensando la Reforma. En conmemoración de la promulgación de las Leyes de Reforma de 1859”, coorganizado con el Instituto de Investigaciones Históricas de

la UNAM; “A 150 años de la batalla de Puebla. Reflexiones en torno a su conmemoración”, con la participación de la UNAM y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y “Madero y la Revolución mexicana. Biografías de la Revolución maderista”.

Mención destacada merecen las publicaciones especiales producidas bajo el propio marco académico, como la edición digital de la *Memoria histórica del Congreso Constituyente de 1856-1857* –en colaboración con la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y la Cámara de Diputados–, las 10 *Biografías de la Revolución maderista*, la *Guía del Recinto Homenaje a Benito Juárez y 200 años de la Hacienda Pública en México. 1810-2010* (en dos tomos).

Los espacios históricos de Palacio Nacional no fueron las únicas sedes de actividades. El resto del edificio también se prestó al proyecto cultural acogiendo de 2008 a 2012 cinco ferias del “Libro antiguo y de ocasión. Historia, arte y literatura mexicana”.

Finalmente, como parte de las continuas adecuaciones resalta el interés de los secretarios Ernesto Cordero Arroyo y José Antonio Meade Kuribreña por ampliar

la colección de efigies de los titulares de la secretaría, reunida en el Salón de los Retratos de los Secretarios de Hacienda, complementando las pinturas de los siglos XX y XXI con representaciones iconográficas de quienes encabezaron la cartera en los primeros años del siglo XIX.

3.2 Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada

En el último sexenio la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada ha refrendado su posición como la segunda más importante del país, prestigio obtenido gracias a su acervo y a su rica historia. Su antecedente se remonta a la Biblioteca de Finanzas de Hacienda, abierta en 1928 en el Palacio Nacional. Su edificio sede se halla en el Antiguo Oratorio de San Felipe Neri, ubicado en República del Salvador 49.

En el año 2008 se celebró el 80 aniversario de la fundación de esta biblioteca. La fecha dio pie a que José Ramón San Cristóbal Larrea tuviese la iniciativa para restaurar el importante edificio, limpiar y mantener los murales de Vlady –el gran artista ruso que hizo de este

lugar su proyecto más ambicioso—, iniciar un amplio proyecto de digitalización de acervos en coordinación con la UNAM y dotar a la sala de lectura de nuevo equipamiento para facilitar a los usuarios la consulta y la lectura del acervo. Un solo dato es significativo: las nuevas condiciones han atraído a 2 500 personas mes tras mes.

La biblioteca es, además, un centro cultural que ofrece conciertos de música antigua, exposiciones temporales y ciclos de conferencias de temas históricos y literarios. Participa asimismo en proyectos editoriales de otras instituciones, ya sea con préstamo de materiales o la reproducción de imágenes de su archivo.

El Fondo Histórico Antonio Ortiz Mena es la colección más importante de la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Ubicado dentro de Palacio Nacional, en la Antigua Casa de Fundición de Moneda, fue inaugurado en 2007 por el entonces secretario Agustín Carstens Carstens para honrar la memoria del antiguo secretario, que en abril de ese año habría cumplido un siglo de vida.

Las valiosas publicaciones que concentra este fondo (más de 10 000, entre ellas la colección del Presupues-

to de Egresos de la Federación desde el siglo XIX al XX, las Cuentas del Tesoro y de la hacienda pública federal, así como el *Boletín Bibliográfico*) constituyen el corazón mismo de la historia institucional de la secretaría. En sus volúmenes es posible estudiar la evolución económica y comprender los rasgos principales de la actividad desde la época de la Nueva España hasta nuestros días, de ahí su consulta permanente por parte de historiadores.

Actualmente, la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada ha impulsado la vinculación entre distintas instituciones de su tipo mediante la Red de Bibliotecas de Arte Mexicano, una iniciativa del Museo Nacional de Arte para brindar mayores posibilidades de utilización de los acervos a lectores y estudiosos.

3.3 Museo de Arte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El Museo de Arte de la Secretaría de Hacienda se encuentra en un edificio que ha sufrido grandes vicisitudes, transformaciones y adecuaciones: el Antiguo Palacio

del Arzobispado. A partir de 1994 se consolidó como el espacio para mostrar en sus distintas salas la colección Pago en Especie en custodia de la SHCP.

En 2009, a propósito de su décimo quinto aniversario, el lugar fue sometido a una remodelación con base en normas y estándares internacionales de temperatura, humedad e iluminación para todas sus salas, convirtiéndolo en un escenario de primer orden para exposiciones de gran importancia. Como parte del proyecto se renovó en su totalidad el domo corredizo de cristal templado con acero inoxidable del patio principal, lo que permite transformarlo en un sitio perfecto para realizar actividades artísticas diversas, como conciertos, danza y teatro.

A lo largo de esta administración el Museo de Arte de la Secretaría de Hacienda ha realizado más de 100 exposiciones temporales, entre ellas *Cerámica*, de Francisco Toledo; *Panoramas*, de Luis Nishizawa; *Barroco*, de Benjamín Domínguez; *Rafa Pérez, ceramista español*, y la colectiva *Libertades*. En los meses de abril a junio de 2012 se expuso *Andy Warhol, los años Bazaar, 1951-1964*, compuesta por más de 40 facsimilares del artista emblemático del Pop-Art. Hay que señalar que

fue la propia Fundación Andy Warhol la que solicitó el recinto para la muestra, algo impensable de no haberse realizado su ambiciosa transformación.

La promoción que en estos años ha tenido la colección Pago en Especie ha redundado en la donación generosa de piezas por parte de algunos artistas, lo que significa tanto su propio incremento como el del Acervo Patrimonial. Lo anterior derivó de la difusión efectiva de la obra, de tal suerte que los creadores entregan directamente otros trabajos de su autoría para robustecer las colecciones, lo que posteriormente se regula como una forma de retribución de impuestos ante el Sistema de Administración Tributaria.

De la misma forma, gracias a la contratación de seguros que amparan el acervo dondequiera que se encuentre, se facilitó a municipios y a estados de la República llevar a cabo exposiciones ya curadas de la colección Pago en Especie, de tal suerte que en estos años se montaron casi 100 muestras en el territorio nacional, como *Universos femeninos*, en el Museo de Arte Contemporáneo de Mérida; *Geometrías orgánicas. Rojo-Felguérez*, en el Centro Cultural Vito Alessio Robles

de Saltillo; *Rafael Coronel*, en el Centro Cultural Jardín Borda de Cuernavaca, y *Fragmentos*. *Javier Marín*, en el Museo Casa Redonda de Chihuahua.

Como ya se mencionó, el acervo artístico que resguarda la secretaría también se ha difundido a nivel internacional, en convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores y mediante las exposiciones *Visiones del arte mexicano*, exhibida en Colombia, Guatemala, Canadá y Estados Unidos; *Sin límites*, montada en Portugal y España, y *Carla Rippey*, que ha visitado Corea del Sur y China, al igual que *Antología visual* y *Revisiones del arte mexicano*.

Mención aparte merece la Sala de Percepción Táctil Francisco Zúñiga, dedicada desde 1997 a los diferentes públicos con discapacidad para goce y disfrute del arte mediante los sentidos del tacto, el olfato y el gusto. Los visitantes atendidos en estas muestras escultóricas, sean silentes, normovisuales, ciegos, débiles visuales, autistas, con padecimientos de síndrome de Down o con discapacidad mental y motriz, han podido tener experiencias significativas con obras de artistas como José Luis Cuevas, Heriberto Juárez, Flor Minor, Javier Marín y Magdalena Martínez.

3.4 Otros inmuebles

Adicionalmente, a lo largo del tiempo la SHCP ha rescatado otros espacios para la difusión y el fomento de la cultura. Es el caso de la Galería de Arte, en la calle de Guatemala 8, donde se dan cita creadores emergentes, y La Casona, en avenida Hidalgo, donde se imparten cursos de iniciación, expresión y apreciación artística al público en general.

4. CASA DE MONEDA DE MÉXICO

Fundada en 1535 por una real ordenanza que trajo consigo Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España, la Casa de Moneda de México, con sede en la capital del país, tiene el orgullo de ser la primera en la historia de América.

Inicialmente estuvo en las llamadas “Casas Viejas” de Moctezuma, para luego ser trasladada a la Casa de

Moneda, hoy Museo Nacional de las Culturas, donde desarrolló sus actividades a lo largo de casi tres siglos.

Desde su fundación produjo piezas de calidad que fueron usadas durante varios siglos como medio de cambio en diversas partes del mundo, adquiriendo gran prestigio. Para la acuñación se usó principalmente plata producida en minas mexicanas, aunque a partir de 1679 se acuñaron también monedas de oro.

Por dos de sus producciones la institución, que al término de la presente administración cumplirá 477 años, se hizo acreedora en 2008 y 2010 al Reconocimiento a la Moneda más Bella del Mundo, otorgado por la Conferencia Mundial de Directores de Casas de Moneda. Por otro lado, en 2012 obtuvo el People's Choice Award de la Third International Coin Conference.

En comparación con los dos sexenios anteriores, la acuñación de moneda de curso legal se incrementó en estos seis años 16%, y en 2008, 2009 y 2010 se acuñaron las series alusivas al Bicentenario de la Independencia y al Centenario de la Revolución.

La modernización integral de la Casa de Moneda de México ha sido una prioridad de su director general,

Jesús Marcelo de los Santos Fraga, por lo que se invirtieron más de 400 millones de pesos en desarrollo tecnológico y obra pública. Gracias a ello hoy es la única institución en su tipo que ha desarrollado la acuñación automática de moneda trimetálica y bimetálica no circular.

Por su parte, el Museo Numismático Nacional, ubicado en Apartado 13, está siendo restaurado para recuperar su esplendor. En él se exhibe maquinaria antigua y una muestra del acervo numismático constituido por monedas y medallas de diversas épocas, así como por herramientas, punzones y troqueles empleados en su fabricación.

En el mismo orden, los archivos históricos de la Casa de Moneda han sido recuperados en su totalidad, tanto de forma física como a través de su digitalización. Hoy se encuentran disponibles para su consulta en las instalaciones del propio Museo Numismático Nacional.

Fue en 2008 cuando el presidente Felipe Calderón sustituyó la cápsula del tiempo atesorada en 1791 en la Catedral Metropolitana. Contenía 23 monedas, entre ellas las conmemorativas por el ascenso al trono de

Carlos IV y otras con la efigie de Carlos III. A cambio, la cápsula cerrada en 2008 contiene 31 monedas acuñadas en plata con los escudos de las entidades federativas, y una más con el Calendario Azteca. Dos años después, en el antiguo edificio de la Secretaría de Educación Pública se depositó otra cápsula que, entre otros objetos, guarda las monedas de curso legal de cinco pesos, alusivas a los próceres de la Independencia y la Revolución.

5. PROMOCIÓN CULTURAL

El área de Promoción Cultural de la SHCP impulsa entre distintos públicos oportunidades de acercamiento a diversos discursos artísticos e historiográficos.

En cuanto a los primeros, el Museo de Arte de Hacienda, los recintos históricos de Palacio Nacional o la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada cada fin de semana presentan recitales, obras de teatro, eventos infantiles

y sesiones musicales que abarcan desde los géneros clásicos hasta manifestaciones contemporáneas como rock, blues o jazz. Asimismo, anualmente se organizan los festivales “In Illo Tempore”, de música antigua, y “Jazzeando”. Por lo demás, los estudiantes del centro cultural La Casona dan fe de los talleres que allí se imparten con un espectáculo multidisciplinario desarrollado en el patio central.

La secretaría se está ganando un prestigio en el ámbito cultural con base en el esfuerzo interinstitucional, que contó con las iniciativas del oficial mayor Sergio Hidalgo Monroy Portillo. Esto ha permitido la ampliación de su público y de su oferta, que va desde la presentación de agrupaciones como la Orquesta Sinfónica de Minería, con dos conciertos anuales desde 2009, a la de artistas como el violinista Phillippe Quint, con una fecha por año.

Por lo demás, en esta administración pudo lograrse una mayor presencia de la cartelera cultural de la SHCP en medios de comunicación y en la sociedad en general. Sin duda, a estas alturas puede afirmarse que la entidad se ha consolidado como una importante promotora del arte y las humanidades en nuestro país y en el extranjero.

6. CONCLUSIONES

Así como es invaluable el acervo conservado por la SHCP, es vasta la tarea a que obliga su riqueza histórica y artística. De allí que esta administración haya proyectado su oferta a nivel internacional, gracias a la coordinación interinstitucional con la cancillería y a través de diversas embajadas y museos de primer orden en muchos países. Ello otorgó mayor relevancia a las colecciones y, por extensión, a las actividades de difusión.

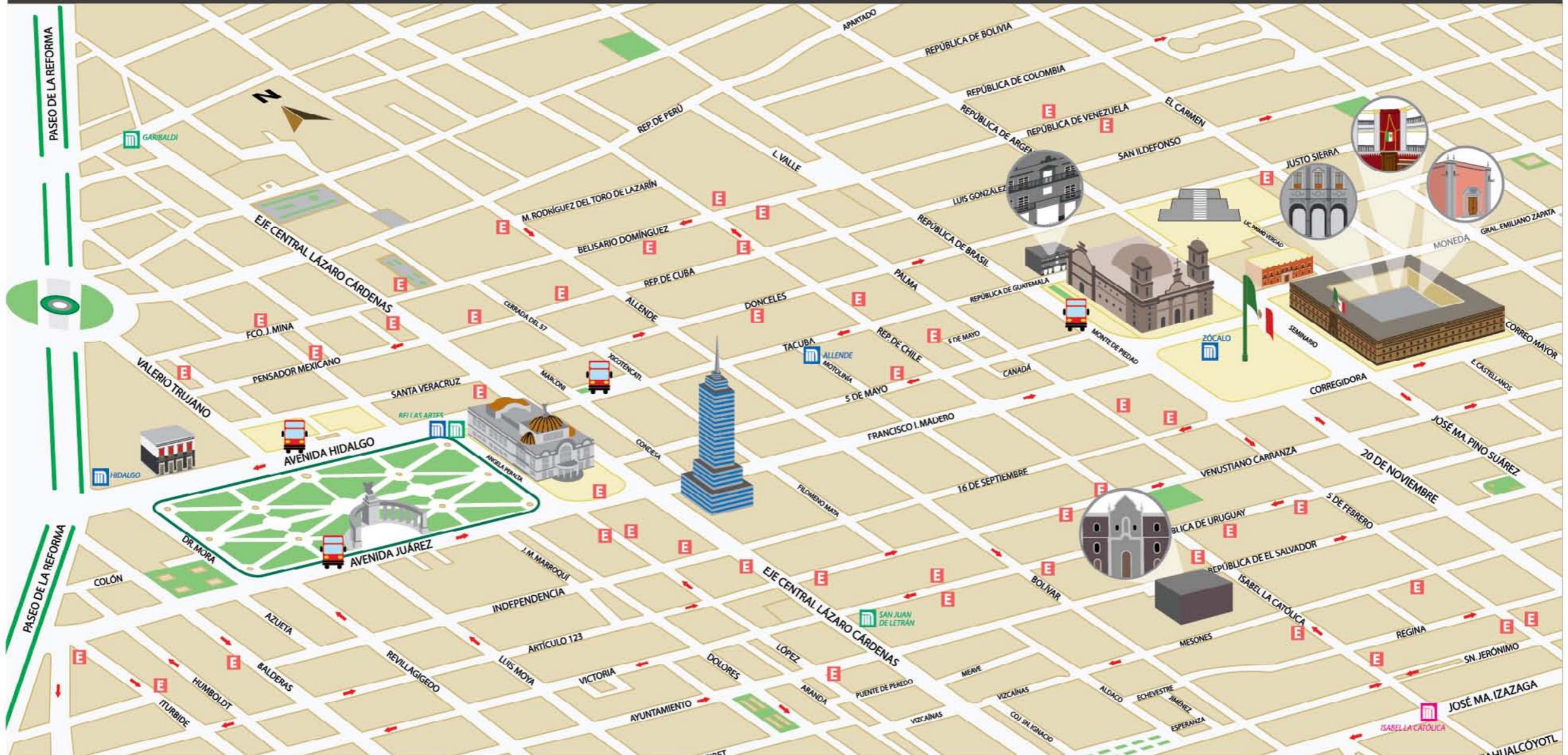
Los logros están a la vista; sin embargo, es fundamental continuar con la preservación y la adecuación de ese patrimonio desarrollando nuevos proyectos que garanticen su adecuado resguardo. En la misma línea, es necesario seguir con la modernización de las plataformas tecnológicas que facilitan su buen manejo y control.

Si bien la modalidad Pago en Especie ha contribuido a elevar la cobertura de impuestos por parte de los creadores plásticos, es necesario establecer modifica-

ciones que superen su rigidez y reduzcan los costos de operación. Entre otras, conviene buscar mecanismos que autoricen la participación de coleccionistas privados, pues el esquema sólo está dirigido a los autores de las obras.

Aquí, el compromiso de una entidad por hacer del derecho constitucional a la cultura una realidad permanente. Como protectora de un gran patrimonio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también es memoria y cultura de México.

FIGURA 1



- 1 Recinto Homenaje a Don Benito Juárez
- 2 Recinto Parlamentario
- 3 Fondo Histórico de Hacienda
- 4 Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada

- 5 Museo de Arte de la SHCP
- 6 Galería de la SHCP
- 7 Centro Cultural



