



## Visión Global

### Boletín de análisis y opinión

#### Editorial

*El desempleo se encuentra en el nivel más alto de la historia y aún no hay claros signos de que descienda, pero sí de que pudiera aumentar.*

*La elevada tasa de desempleo, junto con otros indicadores de crisis en el mercado de trabajo, pudiera debilitar el consumo en los hogares y en muchos países, pues las actividades en el sector financiero continúan siendo sensibles y dependientes del estímulo que los gobiernos y bancos centrales brinden.*

*Bien dicen la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Monetario Internacional en el sentido de que la crisis no termina hasta que no ceda el desempleo. Esto es oportuno mencionarlo —incluso para México— pues para los próximos diez años se considera que a nivel mundial deben de crearse hasta 440 millones de empleos. La OIT, además, indica que*

*por causa de la crisis desatada en el año 2008 se registraron 34 millones más de desempleados, lo cual indica que actualmente en el mundo hayan cerca de 210 millones de personas sin trabajo; a ello cabe la pregunta ¿y cuántos en el subempleo se ubican?*

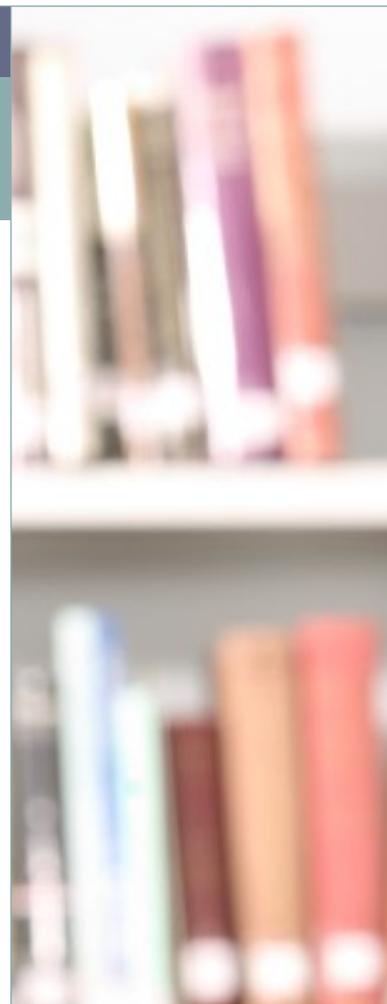
*Luego entonces, el crecimiento con base en el endeudamiento es preocupante, porque el consumo privado crece a menor ritmo de lo esperado, pese a que se dieron apoyos para la compra de casas y automóviles; como fue el caso en los Estados Unidos.*

Carlos PALENCIA ESCALANTE

#### EN ESTE NÚMERO

<u>Presupuestación con base en desempeño</u> Alejandro Angeles Sevilla.....	2
<u>Islandia en quiebra</u> Arturo Díaz León.....	6
<u>México: el futuro después de 200 años de independencia. El Porfiriato: truncado camino hacia la industrialización</u> Carlos Palencia Escalante.....	8
<u>Boicot económico contra Cuba</u> Alberto Córdova Gutiérrez.....	10

Haga click en  para regresar a ésta página



Instituto de Investigación  
Económica y Social Lucas  
Alamán, A. C.

Leopoldo Solís  
Director General

Eduardo Córdova  
Director Administrativo

Carlos Palencia Escalante  
Editor

Teléfono: 55-5219-9062  
Fax: 55-5219-9064  
Correo: [ila@axtel.net](mailto:ila@axtel.net)

# Presupuestación con base en desempeño<sup>[1]</sup>

Alejandro Angeles Sevilla



**A**l igual que la mayoría de los países, durante los últimos años México ha estado bajo presión para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, si bien no se trata de una cuestión reciente.

De hecho, la primera interpretación del presupuesto con base en el desempeño en nuestro país data de la década de 1970. La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 presentó la propuesta programática, requiriendo que se defendieran objetivos y metas para cada programa. La clasificación que relacionaba presupuestos y programas se implementó, pero también se conservaron otras clasificaciones tradicionales económicas y presupuestarias. De esta iniciativa, por tanto, no surgieron hechos significativos o el uso de información sobre desempeño.

Esfuerzos más recientes por mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público, se llevaron a cabo durante la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000). Ello a través del programa para la modernización de la administración pública (PROMAP, 1995-2001), que comenzó por establecer las fallas y las deficiencias de las reformas anteriores. Entre otras, estas deficiencias

incluyeron: la capacidad limitada de la administración pública para satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos; la ausencia de servicios públicos profesionales; la centralización excesiva dentro del gobierno; y los deficientes procedimientos y la falta de interés en la medición y evaluación del desempeño del gobierno.

El PROMAP buscó tratar estos problemas mediante el establecimiento de un extenso programa de reforma dirigido a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a través del diseño de un sistema moderno de control y evaluación del desempeño. De esta forma, para 1997 los diversos organismos tenían la obligación de presentar un conjunto específico de indicadores de desempeño a la SECODAM (ahora, Secretaría de la Función Pública) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y negociar su aceptación. Los organismos tenían que demostrar el impacto de sus programas para los beneficiarios y la sociedad, así como acreditar el cumplimiento de las metas institucionales propuestas. Asimismo, en 1998 el marco presupuestario incorporó un capítulo sobre evaluación que establecía que debían diagnosticarse los programas sociales (como Progresá, hoy Oportunidades).

Además, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1996-2000), buscó introducir una nueva estructura programática (NEP), fomentar el enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, y mejorar la evaluación y el seguimiento de los programas. Este objetivo pretendía lograrse mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de desempeño para las instituciones y actividades gubernamentales. La NEP buscaba una mayor cooperación de las autoridades a cargo del presupuesto con el personal responsable por el gasto público y con las personas encargadas de la ejecución de las políticas públicas.

Aunque las reformas continuaron durante el sexenio del Presidente Vicente Fox (2001-2006), no fueron la máxima prioridad. Durante su gestión se puso en marcha una reforma propia, estableciéndose el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Este sistema requería que cada miembro del gabinete se comprometiera con el presidente a lograr resultados palpables en su área de responsabilidad. También establecía un sistema de seguimiento y supervisión del logro de resultados.

<sup>[1]</sup> Si bien en la edición anterior de este boletín se mencionó que en este número se abordarían algunas medidas para impulsar la banda ancha en México, este tema lo dejaremos para la siguiente entrega, pues me parece que es un buen momento para hablar de la presupuestación basada en resultados en nuestro país, ello debido a que este mes se aprueba el presupuesto de egresos para el año 2011, y a muy pocos programas incluidos en el mismo se les asignarán recursos tomando en cuenta su desempeño del año previo. Las causas de ello se explican en el texto.

Los esfuerzos de reforma de la década de 1990 y principios de la del 2000 demostraron cierto avance, aunque no tanto como se esperaba. Estas iniciativas se enfrentaron a problemas con la implementación, incluyendo el papeleo excesivo, la falta de interés político y la dificultad para atraer la colaboración de las secretarías de Estado en los esfuerzos de reforma. De esta suerte, para 2005 el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño. Aunque se incluyeron indicadores en el presupuesto y en las reglas operativas de los programas federales, se trataba sobre todo de indicadores de proceso. Estos indicadores no medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones.

Por tales motivos, en 2006 el gobierno mexicano puso en marcha un nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño, ello por medio de la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).<sup>[2]</sup> El desarrollo del SED comenzó en 2007 y consta de dos componentes:

*El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto.* Este componente involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, incluye la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.

*El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos.* Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Además de generar la información sobre desempeño que se describe arriba, el SED busca vincular la planeación, la presupuestación y la información al respecto. El objetivo es asegurar que la información sobre desempeño que genera el SED se utilice en la toma de decisiones de planeación y presupuestación.

Desde la creación del SED en 2007, el avance ha sido rápido, específicamente en la evaluación de los programas presupuestarios. El trabajo en el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión, mediante el PMG) aún se encuentra en su etapa inicial.

En efecto, se han realizado intensos esfuerzos para elaborar evaluaciones de desempeño y racionalizar y mejorar la calidad de los indicadores. El presupuesto de 2009, por ejemplo, contenía un total de 246 indicadores (184 indicadores estratégicos y 62 indicadores de gestión). Esto representa una reducción significativa si se le compara con el presupuesto de 2007, que incluía 649 indicadores. Asimismo, por medio del uso de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), se han realizado esfuerzos para alejarse de los indicadores de proceso y acercarse más a los

resultados y los productos.<sup>[3]</sup>

Dado que estas reformas sólo tienen pocos meses desde su implementación, su impacto aún no es evidente. Sin embargo, sí es posible presentar evaluaciones preliminares sobre el uso de información sobre desempeño a la fecha por parte de los principales responsables de la toma de decisiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Congreso.

En el caso de la SHCP, aunque resulta imposible determinar el impacto preciso de las decisiones de asignación, la evidencia anecdótica indica que algunos programas recibieron recursos adicionales por su buen desempeño, bajo el supuesto de que estos recursos adicionales serían bien gastados y se contribuiría al logro de metas de alto nivel. Por ejemplo, los datos sobre desempeño y las evaluaciones de impacto demostraron que la sustitución de pisos de tierra en la vivienda de bajos ingresos tenía un alto impacto en términos de las mejoras en la salud infantil y la calidad de vida. Dado lo anterior, el gobierno decidió aumentar drásticamente un programa vigente para el suministro de pisos de cemento en zonas rurales y estableció la meta de erradicar los pisos de tierra para fines de 2012.

Además, las evaluaciones también destacaron duplicaciones en los objetivos y funciones de algunos programas, razón por la cual se fusionaron cuatro programas de menor tamaño. Por ejemplo, el programa para el uso eficiente del agua y la electricidad y el pleno empleo de la infraestructura hidro-agrícola se fusionaron en un solo programa, pues atendían al mismo grupo objetivo y tenían componentes similares.

En esta ronda presupuestaria, parece que la información sobre desempeño tuvo un

<sup>[2]</sup> Marcel, Mario. (2007). "Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México", Politeia Soluciones Públicas, Santiago, [www.politeia.cl](http://www.politeia.cl).

<sup>[3]</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Organización Económica y Desarrollo Económico (OCDE), Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). 2008. "Presupuesto Basado en Resultados". Conferencia Internacional. Ciudad de México, México. Junio 9-10 de 2008.

## Visión Global

papel importante en proporcionar datos para la toma de algunas decisiones presupuestarias, lo que representa un avance positivo para esta etapa inicial del proceso de reforma. Sin embargo, como es la norma en otros países de la OCDE, la decisión de asignación entre sectores es política y no se basa en indicadores de desempeño, y en ese momento el gobierno tenía otras prioridades apremiantes, entre las que destacaba el aumento sustancial del gasto en seguridad interna.

Respecto de la Presidencia de la República, vale decir que desde la aprobación de la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007 se ha abocado con mayor énfasis al logro de resultados. Empero, el enfoque presidencial reside en lograr las metas políticas de alto nivel contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la *Visión México 2030*.<sup>[4]</sup>

En las reuniones de gabinete el presidente ha hecho hincapié en la importancia de mejorar el desempeño y lograr metas clave. En la Presidencia de la República existe una unidad que da seguimiento al desempeño de las secretarías en renglones clave. El enfoque se centra en el logro de 30 indicadores de resultados de alto nivel. Los secretarios de Estado tienen un compromiso con el presidente en torno a lograr avances en algunos de los indicadores que contribuyen a las metas de la *Visión México 2030*. Es importante subrayar que estos compromisos no se relacionan con el presupuesto.

Además, la unidad da seguimiento a 260 indicadores prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas, que en teoría se relacionan con los indicadores estratégicos en el presupuesto por medio de marcos lógicos.<sup>[5]</sup>

Cada tres meses se informa a la Presidencia de la República sobre el avance en estos indicadores. La información se resume y se presenta al presidente. El presidente actual hace preguntas sobre el desempeño y el avance de algunos de los programas. De hecho, parece interesado especialmente en el avance y la clasificación de México en términos de indicadores comparativos internacionales como el estudio PISA de la OCDE ("*Programme for International Student Assessment*") y el de "*Ease of Doing Business*" del Banco Mundial. Asimismo, ha presionado a los secretarios de Estado para mejorar el desempeño en estos renglones.

Por último, el Congreso de la Unión ciertamente también ha demostrado su interés en los temas de desempeño. Un ejemplo de ello, es el establecimiento (en la Ley de Desarrollo Social de 1998) del requisito en torno a que todo gasto social deba evaluarse cada año. No obstante, entre 2001 y 2006 SEDESOL envió al Congreso 82 evaluaciones externas de 30 programas sociales, las cuales, por una serie de razones, el Congreso a menudo no utilizó en la toma de decisiones presupuestales argumentando que eran de mala calidad o que contenían demasiada información, con frecuencia demasiado técnica para que los encargados del diseño de políticas la pudieran comprender. La obtención de evaluaciones de buena calidad de hecho resulta difícil dado que se cuenta con muy pocas instituciones académicas con el nivel adecuado de aptitudes técnicas para realizarlas.<sup>[6]</sup>

A pesar de este problema y en comparación con otros países de la OCDE, existe una conciencia bastante considerable sobre los diversos sistemas de seguimiento.

Los miembros del Congreso en las comisiones de presupuesto y auditoría de la cámara baja han tomado nota de algunos de los datos sobre desempeño que proporciona el ejecutivo. Sin embargo, esta relación general no se ha traducido en un sistema en el que se utilice la información sobre desempeño con regularidad en la toma de decisiones presupuestarias porque la necesidad de atender los asuntos políticos cotidianos a menudo toma precedencia sobre la tarea más mundana de analizar la información sobre desempeño.

Así, es claro que México enfrenta retos en lo relacionado con la implementación de estas iniciativas. Entre los retos más importantes destaca:

1. *Mejorar significativamente la coordinación entre instituciones.* Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave –la de Hacienda, la de la Función Pública y el CONEVAL– deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
2. *Establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos.* Este consejo debe incorporar a representantes de alto nivel de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL y la Presidencia de la República. La propuesta es que este consejo sea encabezado por la SHCP como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
3. La nueva unidad de evaluación dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito

<sup>[4]</sup> <http://www.vision2030.gob.mx>

<sup>[5]</sup> Los marcos lógicos son una forma estructurada de presentar información acerca de los objetivos de un programa, cómo se evaluará el logro de estos objetivos y los riesgos que se enfrentan durante la ejecución del mismo. En México tomó el nombre de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

<sup>[6]</sup> OCDE (2008b), "Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results, 27-28 October 2008", OCDE, París.

Público, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), *debería abocarse a la generación de reportes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.*

4. *Considerar la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.*<sup>[7]</sup> Asimismo, sería útil adoptar el calendario que proponen para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.
5. *Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores.* Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador. A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el empleo de los indicadores de desempeño.
6. *Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la Oficialía Mayor en cada secretaría.* Esta persona reportaría directamente al titular y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. A la fecha, queda claro que la mayoría de las secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.
7. *Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. Para seguir adelante, es importante que se institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar más la información sobre desempeño en los procesos de toma de*



*decisiones.* Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP) y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.

8. *Finalmente, es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño.* El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario: (i) crear nuevas estructuras de incentivos; (ii) racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas; y (iii) aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.

<sup>[7]</sup> Es un sistema de calificación relativamente sencillo que asigna una luz de semáforo – rojo, amarillo, verde – a cada programa. Este sistema de calificación se basaba en términos generales en los resultados de las evaluaciones de congruencia. El CONEVAL elaboró un conjunto de 100 preguntas para realizar las evaluaciones. Las preguntas están dirigidas a analizar el diseño del programa, la planeación estratégica, la cobertura y la población objetivo del mismo, la operación, las percepciones de la población objetivo y los resultados. Sin embargo, a diferencia del Program Assessment Rating Tool (Herramienta de Evaluación de Programas, PART6) que se utiliza en Estados Unidos de América, en el que el organismo relevante y el de gestión y presupuesto (Office of Management and Budget) responden las preguntas, en este ejercicio las preguntas eran respondidas por evaluadores externos con base en el análisis de las MIR de los organismos.

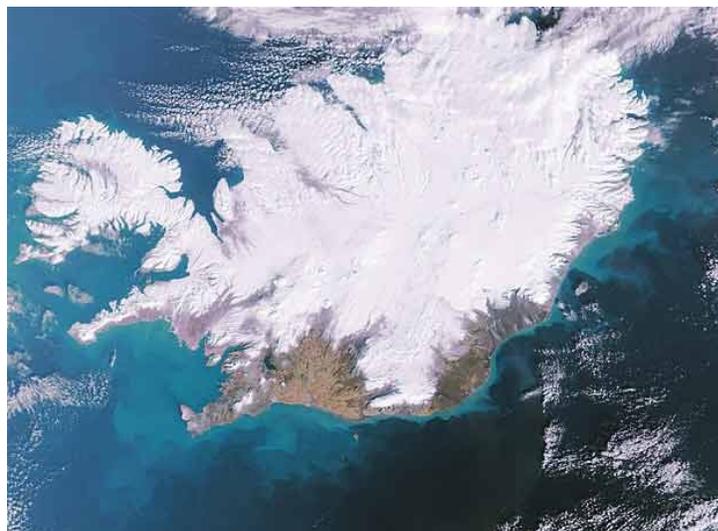
# Islandia en quiebra

Arturo Díaz León

**L**as personas y las empresas caen en bancarrota, pero ¿también las economías? Ciertamente sí, por primera vez en la historia económica moderna, y este es el caso actual de Islandia, cuya moneda (krona) se desplomó dramáticamente y su gobierno está haciendo todo lo posible para alinearla con las monedas de principal referencia (euro y dólar). Según estimaciones conservadoras, la crisis les costará 9 mil millones de dólares y/o el equivalente a 85% del Producto Interno Bruto (PIB). De momento, el crecimiento del PIB se desplomó 10%. Sin responsables, una medida de urgencia fue la nacionalización de los tres grandes bancos, en menos de tres días, sólo para tener un mayor control sobre el sistema financiero local y evitar el desprecio externo sobre la moneda islandesa.<sup>[1]</sup>

En resumen, Islandia está en bancarrota, dijo Arsaell Valfells, profesor de la Universidad de Islandia: *“el Fondo Monetario Internacional tiene que rescatarnos”*. Ciertamente, este proceso implica ajustes, con el objeto de recuperar la estabilidad y la confianza externa. Este caso sirve de referencia del enorme costo y ajuste que se tendrá que llevar a cabo entre la economía real y monetaria a nivel global. A Islandia posiblemente le tomará una década.

La causa de esta crisis islandesa se encuentra en la quiebra por *“las inversiones tóxicas”* en el sector inmobiliario del Wall Street norteamericano que se hizo evidente desde 2007, a la fecha. Esencialmente, dentro de un contexto de desregulación del sistema financiero islandés, desde la década de los noventa, donde una gran parte de los recursos locales alimentaron la burbuja especulativa inmobiliaria, y que provino de los fondos de pensión y jubilación islandés, por lo que todavía compromete más a las autoridades y al sistema financiero de este país en la inadecuada gestión del ahorro de largo plazo. Asimismo, el sistema financiero captó recursos externos en dólares, que finalmente



canalizó a las áreas especulativas, elevando el riesgo y costo en caso de quiebra.

Surge nuevamente la pregunta esencial, ¿Sólo Islandia lo hizo mal?

*“¿Cómo puede ser que un banco de un país de 300 mil habitantes, como Islandia, ofrezca más intereses que un país de 80 millones de personas, como Alemania?; ¿cómo una nación tan pequeña soportaba tres grandes bancos?; ¿para qué cada ciudadano islandés quería ser propietario de un coche, una casa de lujo y un barco con dinero prestado? y ¿dónde estaban las autoridades reguladoras frente a tal fenómeno?”*

Comenzar de nuevo, desde cero, implicará una reforma estructural a su sistema político y financiero, pero también en materia de valores sociales en una economía de mercado global que pro-

<sup>[1]</sup> Periódico El Imparcial. “Nación pequeña, pero moderna. Prevén desaparezca por crisis financiera”. México, Viernes 10 de Octubre, 2010.



metió un crecimiento de bienestar ilimitado. Todo ello, para reducir las presiones inflacionarias, de desempleo, el gran descontento social, la pérdida de reservas internacionales y de productividad laboral, así como para fortalecer la cohesión social que se ha visto fuertemente fragmentada.

De acuerdo con el FMI, posiblemente la moneda local desaparezca y se adhiera definitivamente al euro, a pesar de no ser todavía miembro oficial de la comunidad europea y de resistirse anteriormente a ello. En este sentido, no hay muchas opciones, que comenzar a alinear las políticas fiscal y monetaria islandesa con el euro.

Cabe agregar que los medios masivos, aunque muy críticos, poco hablan de los éxitos de gestión pública comparada, que bien serviría de estímulo y credibilidad en la actuación pública moderna de nuestro país frente al gran desastre islandés. En otras palabras, comúnmente, este mal desempeño comentado se espera siempre de economías en desarrollo, pero no de economías desarrolladas, desde Estados Unidos, hasta Islandia, cercana a estilo europeo.

La lección es muy positiva para nuestro país, e incluso aleccionadora del Banco Central a la comunidad internacional para sortear los efectos (shocks) externos, negativos, no anticipados, y preservar la

estabilidad y el crecimiento de largo plazo.

Un elemento importante que cabe mencionar por parte de las Afores (Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro) y del sistema de regulación de Consar (Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro) en México, fue el acotar las

arrollar una actuación pública estratégica precedente.

Efectivamente, hace falta mucho por hacer para consolidar una economía altamente competitiva de escala global, pero lo hecho hasta ahora está *“a prueba de fuego”*, y se explica fundamentalmente por la independencia (política) de las insti-

**Cuadro 1**  
**Islandia**  
**(Indicadores destacados)**

Producto Interno Bruto per cápita (dólares)	54,100
Población (número de personas)	301,000
Territorio (kilómetros)	103,000
Religión	Cristiana
Esperanza de vida promedio	82 años
Exportaciones principales	Pescado, productos marinos y metales

Fuente: Banco Mundial 2007

inversiones en valores de alto riesgo de los fondos de pensiones y jubilaciones dependiendo de la edad del cotizante y/o ahorrador (a mayor edad, menor inversión en valores de alto riesgo). También, la efectividad al monitorear los grandes flujos de capitales globales que tienen efectos sobre nuestra economía. Aún más, visualizar diversos escenarios de quiebra, sea de donde venga, para des-

tuciones más importantes, como de la correcta gestión fiscal y monetaria (por ejemplo, el tipo de cambio flexible y la autonomía de Banco Central). En este sentido, *“la crítica es buena, la autocrítica mejor, pero mucho más la constructiva”*.



## Visión Global

# México: el futuro después de 200 años de independencia.

## El Porfiriato: truncado camino hacia la industrialización



*Diego Rivera en Palacio Nacional*

Empezaré esta contribución diciendo que previo al Porfiriato, la etapa se conoció como República Restaurada en donde una de las principales características fue la desarticulación pues era patente la existencia de pequeñas unidades económicas, prácticamente para autoconsumo mediando el trueque.

Ahora bien, se ha criticado en muchas ocasiones al período de Porfirio Díaz, aunque esto hace que se olviden algunos datos como el de que en ese período había estabilidad de precios y se registraba crecimiento nacional aunque con diferentes comportamientos sectoriales; positivamente los índices de crecimiento se daban en la minería, la manufactura y la electricidad,<sup>[1]</sup> pero negativamente en la agricultura, que se suponía debía ser la base de empuje del sector secundario.

También cabe mencionar que la hacienda pública, los cimientos de lo que es el modelo actual, básicamente estuvo construida por José Yves Limantour y Matías Romero,<sup>[2]</sup> quienes impulsaron la integración

de la economía nacional, con un perfil capitalista que, durante el Porfiriato, fue bandera para modernizar al país al mismo tiempo de querer dejar atrás épocas de conflictos, por lo que se hacía necesaria una vinculación entre el Estado y el mercado siendo el presupuesto un elemento determinante para dicha articulación.

Una premisa en las finanzas públicas de este período, impulsada por Limantour fue buscar el equilibrio, pues como se tocará más adelante los mercados internos y externo empezaron a mostrar dinamismo y con ello nuevas fuentes de tributación más allá de las alcabalas. Siendo que se presentaba superávit (224 millones de pesos en el año 1900), se visualizaba un manejo coherente para amortizar deuda pública, reducir cargas tributarias y promover inversiones en obra pública.

La modernización, por tanto, se centraría en el desarrollo de la actividad industrial (vidrio, textiles, cerveza, tabaco y algunos alimentos), energía eléctrica, minería y por supuesto el ferrocarril, cuya espina dorsal fue del centro hacia el Golfo y a la

frontera norte. Respecto del transporte, se estima que hace cien años, es decir, en 1910, su contribución al PIB fue del orden del 2.8%, aunque pudiera ser mayor pues no se incluía en la contabilidad varias de las actividades de ese sector.

La actividad industrial contaba con mano de obra barata de artesanos desplazados por las fábricas y de personas del campo que migraron a las ciudades, también el sector secundario registró ampliaciones en capacidad instalada en parte por la reinversión de utilidades, la adquisición de tecnología y por mejores fuentes de energía y transporte.

Era entendida también la modernidad como una mayor apertura al exterior y de participación de capitales extranjeros en sectores de la actividad económica, como los ferrocarriles y la minería que, de manera estratégica, coadyuvaran a la formación del naciente mercado interno y de la incipiente industria manufacturera.<sup>[3]</sup>

La vinculación con el exterior, además de realizarse por los bancos, los ferrocarriles,

<sup>[1]</sup> Leopoldo Solís, en *Evolución de la Economía Mexicana*; El Colegio Nacional, México 1999.

<sup>[2]</sup> Matías Romero, por ejemplo, consideró fomentar mediante leyes el desarrollo de la industria, impulsó la eliminación de alcabalas —aduanas internas— para integrar el mercado nacional, insistió en la libertad de exportar pero sin menoscabo de fortalecer el esquema tributario e insistió en mantener presupuestos equilibrados para evitar desajustes no solo en las finanzas públicas, sino en el desarrollo del país.

<sup>[3]</sup> Si bien se impulsaba el ferrocarril, este no pudo consolidarse debido entre otros factores a lo sinuoso del territorio nacional, lo que al final impactó no sólo el tendido de vías, sino además su rentabilidad.

## Visión Global

la minería y la energía, se presentaba en el sector exportador, principalmente mediante la venta al exterior de oro, plata, maderas preciosas, henequén, caucho, caña y tabaco. Así, en el lapso de 1880 a 1910 el comercio exterior pasó de 65 a 500 millones de pesos, es decir, un aumento de casi 670 por ciento, si se quiere, de 22 por ciento promedio anual, destinando un 75 por ciento de las ventas al mercado de Estados Unidos.

**Cuadro 1**  
**Tasas de crecimiento durante el porfiriato**  
**(porcentajes)**

	1895 – 1900	1900 – 1910
General	2.2	2.6
Agricultura	-1.1	2.8
Minería	4.7	5.5
Manufactura	8.9	1.6
Electricidad	16.5	18.0

Fuente: Leopoldo Solís, en *Evolución de la Economía Mexicana*; El Colegio Nacional, México 1999.

Si bien estaba abierta la economía mexicana por efecto de las importaciones (con algunos aranceles de entre 50 y 200% *ad valorem*), cabe resaltar que hasta cuando menos el año 1945 la economía mexicana registraba superávit comercial. Es oportuno mencionar que por primera vez en su historia México vendía en el extranjero productos agrícolas y ganaderos a escala importante, aunque cabe reconocer que persistían al interior de la clase política la polémica —incluso presente en nuestros días— respecto a la libertad comercial o el proteccionismo.<sup>[4]</sup>

Luego entonces, la política económica definida durante el Porfiriato se considera fue de fomento a la industria y a las exportaciones con positivos resultados, por lo que el valor real *per cápita* del comercio exterior se triplicó. En ese mismo período la inversión extranjera aumentó de menos de cien millones de dólares en 1876 a casi dos mil millones de dólares en 1910, ubicándose así México dentro de los principales receptores de capital extranjero.

Volvamos la vista por un breve momento al sector servicios, particularmente al bancario. El crédito a particulares y gobierno empezaba a aparecer como una práctica recurrente, debido a la presencia de bancos principalmente de capital extranjero.<sup>[5]</sup>

Hasta aquí, parecía que el rumbo era el correcto. No obstante, en el Porfiriato también hubieron claros oscuros, siendo algunos de ellos, crisis agrarias, devaluación de la plata, menor recaudación fiscal e incluso en los planos político y social resistencia al cambio pues no se percibía con claridad una estrategia de largo plazo.

El rezago social hizo su aparición hasta convertirse en una inconformidad derivada en conflicto armado. Parte de ese atraso se debió a que se iba privilegiando el ingreso en las ciudades más que en el campo, además de generarse una concentración del ingreso en personas participando en actividades de servicios, bancos y comercios, en tanto que la gente del campo mantenía su estatus de subsistencia, no aumentaba la producción *per cápita* y tampoco accedía a una tierra de cultivo propia.<sup>[6]</sup>

A manera de comentarios finales. Se dice que el Porfiriato puede considerarse como la semilla de lo que se conociera décadas después como Desarrollo Estabilizador.<sup>[7]</sup> El país estaba incorporándose con éxito en la economía global, aunque por lo mismo no era ajena al escenario mundial pues le impactaba la crisis iniciada en el año 1907, así como otros limitantes internos del crecimiento entre los que destacaron la poca evolución del mercado y por lo mismo retroceso en el proceso de sustitución de importaciones mediante producción doméstica pues no llegó a las materias primas ni a los bienes de capital; pérdida de dinamismo en el comercio exterior; carencia de personal técnico y mano de obra calificada; elevada propensión al consumo y no reforzamiento del binomio ahorro-inversión

Por último, llama la atención que existiendo social y políticamente una visión liberalizadora, se haya encauzado al país bajo una actitud pasiva, en cierta medida paternalista o de protección hacia agentes económicos que concentraban riqueza y, además, se haya impulsado la creación de empleos sobre una base de puestos gubernamentales, descuidando a la vez el objetivo de bienestar general y de inclusión social.

<sup>[4]</sup> Sólo un dato curioso; en 1910 hubo prohibición absoluta de importar algunos productos similares textiles manufacturados internamente; sentimiento similar que ha permanecido por un siglo en la gran mayoría de los industriales del ramo al pretender fijar barreras no arancelarias.

<sup>[5]</sup> Se estimaba que hace 100 años, en 1910, existían más de treinta establecimientos bancarios con un capital estimado en 764 millones de pesos, siendo el capital proveniente de instituciones holandesas, norteamericanas, francesas e inglesas. Además, entre 1886 y 1910 se estima que el 70% del capital invertido en la industria y en la creación de nuevas sociedades era de procedencia extranjera.

<sup>[6]</sup> Para el año 1900, el 56% de la mano de obra se ocupaba en la agricultura.

<sup>[7]</sup> Aunque de por medio entre ambos períodos se dio el evento revolucionario de 1910 y el proceso de construcción institucional.

## Boicot económico contra Cuba

Alberto Córdova Gutiérrez

**H**aciendo un poco de historia recordemos que la economía cubana creció rápidamente durante las dos primeras décadas del siglo XX, estimulada por la favorable coyuntura creada por la primera guerra mundial. Ese crecimiento estaba basado primordialmente en la producción de azúcar y en las relaciones mercantiles con Estados Unidos. Por su parte, los capitales estadounidenses que habían afluído a la isla con ritmo ascendente eran los principales beneficiarios del crecimiento, puesto que controlaban el 70 por ciento de la producción azucarera además de su infraestructura y los negocios colaterales.

En 1960 el gobierno cubano nacionalizó todas las compañías estadounidenses de la isla, medida a la que Washington respondió con la imposición de un embargo comercial. En términos generales, un boicot económico consiste en no realizar transacciones comerciales ni financieras con una persona, empresa o país como medida de represalia por alguna de sus acciones. Por ejemplo, se han realizado en el mundo diversos boicots comerciales a países con regímenes dictatoriales. Debemos tener en cuenta que el boicot es una medida contraria al desarrollo normal del comercio, y siempre afecta a terceros, no sólo a quienes va dirigido. Por ejemplo, si se hiciera un boicot contra el tequila, se estaría dañando además de a los produc-



tores, a los empleados y sus familias, a los transportistas, a los fabricantes de envases y demás proveedores, etc., que seguramente serán ajenos al problema que originó el boicot y pagarán las consecuencias injustamente. Pero además se castiga a los consumidores finales que se verán privados de poder consumir libremente los bienes que han sido vetados y no solamente nos referimos a los bienes de consumo, sino además a cualquier otro tipo de servicio o destino turístico.

Durante este 2010 el bloqueo comercial que implementó Estados Unidos en contra de Cuba, cumple sus primeros 50 años de vigencia. Seguramente no haya mucho que celebrar cuando alguna nación decide tratar de impedir el desarrollo económico de otra tal y como ha sido el caso desde que Estados Unidos resolvió bloquear a Cuba después de que la revolución de Fidel Castro derrocara al régimen de Batista, sin embargo, resultan evidentes algunas políticas económicas y sociales imple-

## Visión Global

mentadas por el país caribeño que si han resultado un éxito y que pueden ser un ejemplo para otras naciones que necesitan ajustar sus sistemas de salud y seguridad social. La moraleja puede ser que ante situaciones de adversidad la creatividad crece y se da un mejor aprovechamiento de los recursos.

Uno de los aspectos donde puede observarse un mejor desempeño de la economía cubana es en el sector salud, dado que a pesar del bloqueo, Cuba ha obtenido mejores logros sanitarios que la mayor parte de los países latinoamericanos, y de hecho cuenta con algunos indicadores comparables a los de los países más desarrollados. Por ejemplo, entre los 33 países latinoamericanos y del Caribe la población de Cuba tiene la esperanza media de vida más alta (78,6 años) y la mayor densidad de médicos per cápita, 59 médicos por cada 10 000 habitantes, así como las tasas más bajas de mortalidad en menores de un año (5.0 por cada 1 000 niños nacidos vivos), y de mortalidad infantil (7.0 por cada 1 000 niños nacidos vivos).

Queda clara la evidencia de un mejor manejo de los recursos o de la implementación de mejores políticas, al observar que en los últimos años en Cuba se han gastado entre 300 y 400 dólares por cápita en cuestiones relacionadas a la salud, mientras que el costo sanitario anual destinado a un ciudadano de Estados Unidos se acerca a los 7,000 dólares.<sup>[1]</sup>

Pero los bajos costos en cuidados sanitarios no explican el éxito de Cuba, que podría atribuirse al mayor empeño en sus políticas de prevención de la enfermedad y en los cuidados sanitarios primarios que la isla ha estado cultivando durante el bloqueo comercial.

Cuba posee uno de los sistemas de cuidados sanitarios primarios preventivos más avanzados del mundo. Mediante la educación de su población en la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud, los cubanos dependen menos de los productos médicos para mantener sana a su población. Lo contrario sucede en Estados Unidos, que depende enormemente de provisiones médicas y tecnologías para mantener sana a su población, pero a un costo económico muy elevado.

De esta forma, Cuba tiene las tasas más altas del mundo de vacunación y de partos atendidos por expertos trabajadores sani-



tarios. Los cuidados asistenciales dispensados en los consultorios, las policlínicas y los mayores hospitales regionales y nacionales son gratuitos para los pacientes.

¡El ejemplo no puede ser más claro! En marzo de 2010, el Congreso de Estados Unidos presentó un proyecto de ley para fortalecer su sistema sanitario y ampliar el envío de trabajadores sanitarios expertos a países en vías de desarrollo y por su parte Cuba también sigue enviando médicos a trabajar en algunos de los países más pobres del planeta, una práctica que se inició en 1961.

En países como México y Estados Unidos existen oportunidades para aprender de Cuba valiosas lecciones sobre cómo desarrollar un sistema sanitario verdaderamente universal, que ponga el énfasis en los cuidados primarios. Además, la adopción de algunas de las políticas sanitarias más exitosas de Cuba podría ser el primer paso hacia una normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, iniciando una nueva era de cooperación entre los científicos de ambos países. Por su parte, para México podría representar el ahorro de miles de millones de pesos al poder contar con programas de salud más específicos y efectivos.

<sup>[1]</sup> Cuba también destinó menos fondos a la salud que la mayoría de los países europeos.

**Publicaciones del Instituto Lucas Alamán, A.C.**

LA

**61. Los indicadores de bienestar en México 2009**

*Arturo Díaz León*

LA

**62. El presupuesto, el déficit de cuenta corriente y la economía norteamericana: de Clinton a Bush y lo que podemos esperar en los últimos años**

*Leopoldo Solís y Alejandro Angeles Sevilla*

LA

**63. Paradigma Neo-Schumpeteriano**

*Leopoldo Solís y Arturo Díaz León*

