

*Julen Berasaluce Iza**

Objetivos deseables de una política económica a corto plazo: un círculo virtuoso en pos de la credibilidad

SUMARIO: I. Introducción II. Combate a la corrupción III. Eficacia de la acción pública IV. Eficiencia en el gasto público V. Reducción de la criminalidad y la violencia VI. Conclusión VII. Bibliografía

I. Introducción

La apuesta por un modelo económico de gestión del presente con una política monetaria de control inflacionario, firmas de tratados de libre comercio y desatención al sector productivo nacional (excepto a la hora de cobrar impuestos a lo poco que queda de economía formal para el mantenimiento de la estructura burocrática del Estado) no parece tener el éxito esperado en materia de crecimiento. La caída del crecimiento del PIB real es evidente (Véase Tabla 1). Mientras que antes de la década de 1980 los crecimientos medios equivalentes anuales se ubicaban en torno al 6%, en la actualidad superar el 2% parece digno de alabanza. Dichos niveles de crecimiento podrían ser admisibles para un país desarrollado, pero México parece haber caído en la trampa de los países de ingreso medio.

El periodo de la década de 1980 a la fecha ya es conocido con el sobrenombre de “Estancamiento Estabilizador” (Esquivel, 2010; Suárez-Dávila, 2013) en un aparente oxímoron en función de una estabilidad institucional que se anunció como la base del cambio.

* Profesor Investigador del Centro de Estudios económicos de El Colegio de México (COLMEX).

Tabla 1
Crecimiento económico por periodos presidenciales

Presidencia	Periodo ¹	Crecimiento del PIB real anual medio equivalente	Crecimiento del PIB real per cápita anual medio equivalente
Miguel Alemán	1947-1952	5.75%	2.81%
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	6.37%	3.19%
Adolfo López Mateos	1959-1964	6.69%	3.29%
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	6.84%	3.53%
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	6.10%	2.76%
José López Portillo	1977-1982	6.17%	3.32%
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	0.19%	-1.91%
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	3.91%	2.10%
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	3.42%	2.04%
Vicente Fox Quesada	2001-2006	2.38%	1.16%
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	2.11%	0.82%
Enrique Peña Nieto	2013-2015	1.04%	0.48%

¹ El mes de diciembre de cada presidencia entrante se asigna a la presidencia anterior. En el caso de Enrique Peña Nieto solo se consideran sus primeros 3 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas de México (INEGI, 2011) y Cuentas Nacionales de OCDE (2017) (Consultado el 10 de mayo de 2017).

Cualquier sistema económico, por más fracasado que resulte, genera beneficiados, quienes no solo se niegan a promover cambios que favorecerían a una mayoría de la sociedad, sino que, para mantener sus privilegios, defienden el sistema actual con todas sus fuerzas. Por ello, una vez instaurada la búsqueda de rentas, eliminarla no resulta sencillo. La profundidad del cambio institucional requerida para inducir la transformación del modelo económico mexicano actual a otro en el que todos los ciudadanos tengan acceso a una forma de vida digna y llena de oportunidades es significativa. En función de estos factores, no es extraño encontrarse con sectores que se muestran más temerosos ante la incertidumbre del cambio que ante la estabilidad de un sistema cuyo fracaso es notorio, con respecto a las metas publicitadas. De hecho, el país parece mostrarse como perfecto ejemplo de gatopardismo político. Las élites políticas simulan conceder la realización de supuestas reformas estructurales, la adopción de leyes de vanguardia y

la creación de instituciones que salvaguarden los derechos los ciudadanos más vulnerables. En la práctica, la inoperancia de muchas de ellas se vuelve garante de los privilegios existentes.

Entre quienes promueven un cambio del sistema actual, la agenda no es evidente. Por un lado, las diferencias confrontan no solo los planteamientos de solución, sino a veces incluso la propia identificación o jerarquización de los problemas a ser solventados. En estas líneas, en vez de insistir en planteamientos que no hacen sino promover confrontación ideológica, se pone atención sobre una agenda que, aunque reducida, puede generar un amplio consenso y resultados que multipliquen sus efectos.

Incluso en el ámbito de las políticas sobre las que la construcción de consensos es factible, los plazos de rendición de resultados son esenciales. Es por ello, que en estas líneas no se analizarán cuestiones tan valiosas como: la creación un sistema educativo que dote a las siguientes generaciones de capacidades suficientes; la transformación del tejido productivo nacional fomentando una mayor competitividad; o el fortalecimiento del Estado de derecho; entre otros muchos temas. Nótese que incluso si dispusiéramos del plan educativo perfecto y lo implementáramos inmediatamente, necesitaríamos al menos quince años para que una nueva generación educada íntegramente bajo el nuevo sistema se incorporara al mercado productivo. La sociedad mexicana no puede esperar tanto. Eso no significa que dichas reformas no deban ser acometidas, sino que debemos prestar especial atención a políticas que puedan tener una mayor incidencia en el corto plazo.

Lo anterior debido, fundamentalmente, a dos factores. El primero es que, después de décadas de bajo crecimiento, la necesidad del mismo es acuciante. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó en función de un criterio multidimensional que la pobreza afectaba al 46.2% de la población mexicana en 2014, más de 55 millones de personas, sin que se presentaran variaciones relativas significativas con respeto a 2010. En lo que respecta a pobreza extrema, si bien ha habido una reducción del 11.3% de 2010, todavía sigue afectando al 9.5% de la ciudadanía, 11.4 millones de personas en situación de extrema necesidad (CONEVAL, 2015). Desde luego que el crecimiento económico no es suficiente para ellos, si no se induce una distribución de ingreso que ayude a eliminar esta situación. Ahora bien, para un país de ingreso medio como México, un mayor crecimiento económico resulta una cuestión de primer orden.

El segundo factor lo constituye la necesidad de resultados a corto plazo para construir una confianza perdida que posibilite afianzar proyectos a largo plazo. Bajo la consideración de la irrenunciabilidad a las aspiraciones de mejora democrática, cualquier proyecto político que requiera de un mayor plazo para la consecución de transformaciones institucionales completas ha de lograr un apoyo popular fuerte y estable. Sin embargo, los partidos políticos, diputados, senadores y presidencia se encuentran entre las instituciones peor valoradas del país. La

desconfianza ante estas instituciones se mantiene estable en la mediocridad entre diferentes segmentos poblacionales y a lo largo de los últimos años (Consulta Mitofsky, 2016). La conclusión resulta evidente: los pésimos resultados de la clase política han menoscabado el margen de confianza que pudiera estar otorgando la sociedad. En consecuencia, es ineludible ofrecer resultados a corto plazo, a fin de renovar un contrato social con la ciudadanía que permita afrontar proyectos a largo plazo.

Tabla 2
Problemas más importantes según percepción
prevalencia en su entidad federativa

Problema	Percepción relativa (%)
1. Inseguridad y delincuencia	66.4
2. Corrupción	50.9
3. Desempleo	40.5
4. Pobreza	36.2
5. Mal desempeño del gobierno	35.3
6. Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	25.7
7. Baja calidad de la educación pública	14.1
8. Mala aplicación de la ley	13.5
9. Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.9
10. Falta de rendición de cuentas	5.3
11. Desastres naturales	1.6

Fuente: INEGI (2015).

Con el fin de determinar objetivos asumibles por el ejecutivo en función de su capacidad para influir en los mismos y aludiendo a la posibilidad de afectarlos en el corto plazo, se analizan en el presente texto cuatro frentes que, por un lado, están relacionados entre sí, pero, de manera más importante, contribuyen a la consecución de mayor crecimiento económico y otros objetivos vinculados al mismo. Dichos objetivos son:

- El combate a la corrupción.
- La eficacia de la acción pública.
- La eficiencia en el gasto público.
- La reducción de la criminalidad y la violencia.

La relevancia de los objetivos mencionados es evidente si los relacionamos con las principales preocupaciones de los mexicanos. Los cuatro objetivos identificados están directamente relacionados con los dos problemas sobre los cuales hay una percepción de mayor incidencia (delincuencia y corrupción), así como el mal desempeño del gobierno, la falta de coordinación entre diferentes niveles y la falta de rendición de cuentas. Como se explicará a continuación, la relación de los objetivos considerados y el crecimiento económico, afectaría directamente al tercer y cuarto problema, desempleo y pobreza.

II. Combate a la corrupción

Bajo el concepto de corrupción se entienden aquellos abusos de autoridad cometidos, en el ámbito público o privado, a fin de obtener un beneficio pecuniario. En función del acto de corrupción, su tipificación como delito puede ser compleja. Por ejemplo, el beneficio pecuniario puede ser difícil de determinar en función de un intercambio de favores, así como el momento a partir del cual se da el abuso de autoridad. El Código Penal Federal contempla algunos delitos que pueden ser considerados dentro de esta amplia definición, como: ejercicio indebido del servicio público (artículo 214); abuso de autoridad (artículo 215); uso indebido de atribuciones o facultades (artículo 217); ejercicio abusivo de funciones (artículo 220); tráfico de influencia (artículo 221); cohecho (artículo 222); o peculado (artículo 223).

La corrupción constituye un mecanismo a través del cual una autoridad pública se puede desviar de sus funciones legítimas y del objetivo para cuya consecución ha sido designada, a fin de obtener un beneficio económico propio. A pesar del efecto negativo tan evidente en la anterior definición, en función del desvío de la función legítima, ha habido cierta discusión sobre el efecto beneficioso o pernicioso de la corrupción sobre el conjunto de la economía. Se han propuesto explicaciones teóricas según las cuales la corrupción podría propiciar el crecimiento (Leff, 1964; Huntington, 1968). Los sobornos podrían, según estas consideraciones, ser una forma de evasión de trámites burocráticos farragosos y costosos o un incentivo que induciría al burócrata a ser más eficiente y a trabajar por resultados.

Las visiones que simplifican la visión de la corrupción y la observan como el aceite de un motor oxidado aparcen factores vitales. Resulta iluso, o interesado, proponer que las actividades que van a propiciar el acto de corrupción vayan a ser beneficiosas para la sociedad en su conjunto. ¿Cómo se diferencia si un acto de cohecho se realiza para superar una traba administrativa inútil o una regulación medioambiental necesaria? Además, es obvio que si las trabas burocráticas motivan pagos extraordinarios a políticos y funcionarios que ostentan determinado poder, estos van a ser los principales interesados en crearlas y mantenerlas

(Myrdal, 1968). Esta búsqueda de rentas puede convertirse en una fuente de ingresos tan atractiva que a las actividades productivas se les dificulte la atracción de capital humano (Murphy, Shleifer y Vishny, 1993).

Los estudios empíricos ponen fin a esta discusión teórica y coinciden en establecer una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico. Sin embargo, la relación de la causalidad no es evidente. Quienes proponen de manera más enérgica el combate a esta lacra sitúan el origen en la calidad de las instituciones, esto es, en la corrupción. Por otro lado, como inicialmente apuntó Huntington (1968), algunos se preguntan si las instituciones de calidad no son sino un lujo que solo pueden permitirse los países que superan cierto nivel de ingresos, apuntando hacia una causalidad inversa. De hecho, la aceptación de cierto efecto bidireccional descubre un círculo virtuoso: la reducción de corrupción puede propiciar un crecimiento que, a su vez, incida en instituciones de mayor calidad.

Según estimaciones del FMI, tan solo el pago de sobornos puede suponer hasta un 2 % del PIB a nivel mundial (FMI, 2016). No sería extraño que, merced a la particularmente negativa incidencia del fenómeno en México, dicho porcentaje fuera superior en este país. Sin embargo, no debemos confundir el porcentaje estimado de pago por sobornos con su efecto en el crecimiento. El soborno, como tal, representaría una transferencia de recursos sin que implique, por sí mismo y necesariamente, una reducción en el crecimiento. Ahora bien, existe evidencia de que dichas transferencias y otros resultados de otras formas de corrupción generan ineficiencias que afectan negativamente al crecimiento.

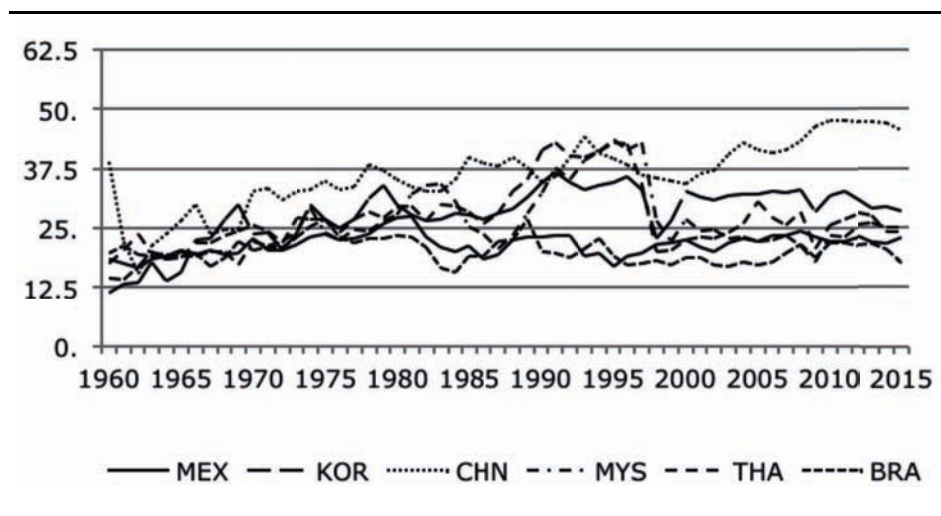
Mauro (1995) encuentra una relación entre un índice de eficiencia burocrática, en el que se incluye una variable del grado de corrupción, para encontrar que en la muestra de 67 países (entre los que se incluye a México) y el crecimiento económico en la década de 1980. Una mejora de la desviación estándar en la eficiencia burocrática estaba asociada con 1.3 puntos porcentuales de crecimiento el Producto Interior Bruto (PIB). Resulta particularmente interesante la relación, todavía más significativa, entre dicho índice y la inversión, con un efecto estimado sobre la segunda de 2.9 puntos porcentuales. Como cabría esperar, se estimó que un entorno institucional de baja calidad desincentiva la inversión, con el consecuente efecto negativo sobre el crecimiento.

Los efectos negativos sobre la inversión constituyen el mecanismo más mencionado para explicar el crecimiento sobre el crecimiento y, de hecho, esta es la relación causal más mencionada en la literatura, la afectación negativa de la corrupción sobre la inversión en sus diferentes formas. Así, Javorcik y Wei (2009) han estudiado cómo la eliminación de la corrupción puede explicar hasta 15 puntos porcentuales en la probabilidad de que se realiza una inversión extranjera. Este mismo efecto se produciría también en la inversión nacional, si bien de manera atenuada, puesto que como los propios Javorcik y Wei (2009) indican, la existencia de corrupción también incrementa la probabilidad de asociaciones nacionales, en virtud de que los actores nacionales pueden lidiar mejor con la misma, si bien no deja por ello de ser costosa.

A pesar de que el mecanismo de afectación al crecimiento a través de la inversión es el más mencionado, existen efectos negativos añadidos, relacionados con la mala calidad de las instituciones (Méon y Sekkat, 2005). Es decir, además del efecto negativo de la corrupción sobre las propias instituciones, la combinación de la calidad de las instituciones y la corrupción tendría un efecto añadido perjudicial sobre el crecimiento, por encima del que correspondería por un desincentivo de la inversión.

En la misma línea de relación negativa entre corrupción y crecimiento, Aizenman y Glick (2006) encuentran que un cambio de un punto en el índice de corrupción (para un índice entre 1 y 10) construido por Tanzi y Davoodi (1997) con datos de Business International y la Guía Internacional Riesgo País, para 1980-95, está asociada a un incremento de 0.5 puntos porcentuales en el PIB. Los propios Tanzi y Davoodi (1997) estudian la relación de la corrupción y el gasto público, asociando una mayor corrupción con inversiones públicas de superior cuantía, si bien menos eficientes. El gasto se dirige a salarios y otros rubros, sin que lleguen a mejorar la calidad de la infraestructura existente.

Gráfica 1
Formación bruta de capital como porcentaje del PIB
1960-2015



Fuente: Cuentas nacionales, Banco Mundial. (Consultado el 21 de mayo de 2017).

El fortalecimiento de la inversión es sin duda uno de los grandes pendientes, no solo de la economía mexicana, sino de otros países de la región. Como se puede observar en la gráfica 1, varios de los grandes países asiáticos que han mostrado no solo mejor crecimiento hasta el momento, sino que se vislumbra que lo man-

tengan durante los próximos años, mantienen un diferencial de porcentaje de inversión sobre el PIB, mismo que ha generado un stock de capital que se ha acumulado durante los últimos años. La necesidad de reducir los actuales niveles de corrupción se observa todavía más urgente, a fin de potenciar la inversión nacional y atraer inversión extranjera atractiva.

La corrupción también se ha asociado con un mayor nivel de informalidad. Así Friedman et al. (2000) encuentran una relación positiva entre la informalidad y tres de los ocho índices considerados para la medición de la corrupción. Dreher y Schneider (2010) identifican de manera más precisa dicha relación en el caso de países con bajos ingresos y una medida estructural de la corrupción, fundamentada en sus causas y consecuencias objetivas. Esta relación es de particular importancia para México, un país con un sector informal que cubre aproximadamente un cuarto del PIB y más de la mitad del empleo. La mejora en factores como la productividad o el tamaño de las empresas formales muestran algunos de los caminos por los cuales la reducción de la corrupción mejoraría la economía mexicana.

Una de las medidas más empleadas en la actualidad para la medición de la corrupción es el Índice de Percepción de Corrupción con una escala de 0 a 100 (una menor puntuación es señal de una mayor percepción de existencia de prácticas corruptas en el país). En 2016 México, con 30 puntos, se situó en el puesto 123 de un total de 176 países considerados, empatado con países como Honduras, Paraguay, Laos o Sierra Leona. Por si la puntuación no fuera suficientemente preocupante, la pérdida de 5 puntos con respecto a 2015 no parece señalar que el país esté dando señales de un cambio de dirección (Transparencia Internacional, 2017).

La propia Transparencia Internacional publicaba el Índice de Pagadores de Sobornos,² en el que México salía igualmente mal parado en 2011, en el 26º lugar, entre 28 países (tan solo por delante de Rusia y China) (Transparencia Internacional, 2011). Ello se traslada a que un 46 % de emprendedores reconozca haber sido testigo de actos de corrupción o haber recurrido a ellos; cifra que aumenta hasta el 65 % cuando la acuación de pago de sobornos o relaciones personales se hace sobre competidores (Rodríguez-Arregui, 2015).

Si nos fijamos en el subfactor de ausencia de corrupción, empleado para el cálculo del Índice del Estado de Derecho de World Justice Project, el mismo sitúa a México en el puesto 99 de 113 países, con un nivel de 0.32, entre Albania y Nigeria, muy lejano del 0.96 de Dinamarca que encabeza la lista y, lamentablemente, no tan lejanos de 0.23 de Afganistán, que la cierra (WJP, 2016). De igual manera, la corrupción se refleja como el factor más problemático para hacer el país según la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial, en línea con el mal comportamiento del país en algunas de las dimensiones que

² La primera publicación del Índice de Pago de Sobornos fue en 1999 (19 países, sin incluir a México) y la última (a 2017) la referida de 2011.

afectan a la calidad institucional y que podemos relacionar con corrupción (entre paréntesis se muestra la posición sobre los 138 países analizados): confianza pública de la clase política 1.8 (124); pagos irregulares y sobornos 3.3 (103); favoritismo en las decisiones gubernamentales 2.1 (124) (FEM, 2016).

Un 88.8% de los mexicanos consideran que la corrupción es frecuente o muy frecuente en sus respectivos estados y consideran que afectan especialmente a instituciones políticas como partidos políticos (88.6%), gobierno federal (81.8%), gobiernos estatales (81.6%), diputados y senadores (80.8%), gobiernos municipales (79.6%), ministerio público (79%) (con las percepciones de corrupción más altas de las instituciones consideradas, solo por debajo de la policía con un 89.8%). Los gobiernos estatales presentan una tasa de prevalencia de corrupción mayor, con una notoria diferencia con respecto a la del gobierno federal, misma que, sin embargo, se encuentra en aumento (INEGI, 2015).

Las diferencias en las herramientas empleadas para la medición no son triviales. La motivación de combatir la corrupción puede derivar rápidamente en la de incidir en el indicador de medición de corrupción correspondiente. Si, por ejemplo, nos estamos refiriendo a un índice de percepción subjetiva de corrupción, que podría justificarse debido a dificultades de medición del fenómeno y/o de sinceridad al reconocerse involucrado en el mismo, es relativamente sencillo imaginar medidas que afectaran al indicador sin corregir el fenómeno subyacente. Una mayor represión a la prensa para maquillar la imagen del gobierno correspondiente mejoraría el indicador sin atender el problema. No es necesario ahondar demasiado en que este tipo de medidas tan solo dificulta la medición del fenómeno y en ningún caso permite alcanzar los benévolos efectos asociados a la eliminación del problema.

Las declaraciones de las autoridades públicas sobre su voluntad para combatir la corrupción son tan abundantes que pueden ser catalogadas, en un gran porcentaje, como discurso vacío. Incluso cuando se destinan recursos presupuestales a dicha actividad es difícil establecer una relación entre dichos recursos y la disminución de las acciones corruptas. Ello se debe a que, en numerosas ocasiones, los programas en cuestión carecen de una verdadera voluntad para combatir la corrupción, sino que tienen como objetivo la mejora de imagen del gobierno de turno. Hasta si se combaten efectivamente actos corruptos es fundamental que dicha persecución no se dirija, de manera selectiva, hacia los enemigos políticos del gobierno correspondiente.

La voluntad de los líderes políticos, a pesar de ser un factor difícil de medir, se considera fundamental a la hora de combatir la corrupción, en virtud de los casos de éxito más referenciados: el de Hong Kong y el de Singapur. La compleja combinación de medidas que se emplearon en estos dos países (que incluyen variables como: la independencia de los oficiales públicos encargados de perseguir la corrupción; su movilidad para evitar la creación de nuevas redes; aumento salarial de los burócratas; o simplificación regulatoria) dificulta establecer una relación directa

entre una medida específica y la reducción de la corrupción. Por ello, la voluntad de los líderes políticos superiores en el combate a esta lacra se considera clave en estos casos para dirigir una batería de herramientas (Svenson, 2005).

III. Eficacia de la acción pública

Las deficiencias de la acción pública se reflejan en una provisión deficiente de los bienes y servicios públicos. En general, la satisfacción con respecto a la provisión de servicios públicos en áreas urbanas es baja (38.4% de satisfacción) al igual que con respecto a los servicios bajo demanda (43.5%) de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. La propia encuesta señala algunas de las debilidades institucionales más importantes, como, por ejemplo, el hecho de que en un contexto de relativa satisfacción general con el conjunto de trámites (74.6% en el ámbito nacional), los trámites en el juzgado o las llamadas de emergencia a la policía se ubican en la parte baja de la clasificación por tipo de ocurrencia (INEGI, 2015).

De 2009 a la fecha, México ha mantenido déficits presupuestarios superiores al 2% del PIB, el 3.5% en 2015. Esta dinámica ha generado un nivel de deuda bruta total del Sector Público Federal equivalente al 47.9% del PIB a diciembre de 2016 (SHCP, 2017). Aunque los niveles de deuda no parecen, a primera vista, ser preocupantes en función de su comparación con los puntos de inflexión establecidos para en el caso de crisis de deuda recientes, hemos de tener en cuenta que la comparabilidad del PIB a nivel internacional tiene deficiencias. En lo que a soporte de deuda se refiere, uno no puede olvidar que la capacidad recaudatoria del Estado en México está, a día de hoy, seriamente limitada. En consecuencia, la eficacia en la realización del gasto resulta fundamental, a fin de mantener funciones críticas y/o asumir otras deseables.

El establecimiento de criterios de eficacia en el gasto público incumbe al gobierno federal y a otros niveles de gobierno. De manera estable durante los últimos años, el gasto del gobierno central se ha situado por debajo del 40% del total del gasto del gobierno general, en un porcentaje similar al de los gobiernos estatales. Por encima del 15% se ubica también el gasto en seguridad social y por debajo del 10% el de los gobiernos locales. En virtud de ello, resulta vital extender a todos los niveles de gobierno, el establecimiento de criterios de eficacia.

En México a 2014 la inversión pública se ubicaba en el 8.79% del gasto público total, lo que ha supuesto una reducción con respecto a los años anteriores. La más exigente restricción presupuestaria de los últimos años ha afectado particularmente a las inversiones que tienden a ser olvidadas cuando el margen presupuestario se restringe. Las imperiosas necesidades a nivel de infraestructura obligan a mantener niveles de inversión pública altos y estables, por lo que la eficiencia en el gasto público ha de ser prioritaria.

México muestra algunos avances, en comparación a otros países de la región, en materia de evaluación pública. En efecto, es el único país de América Latina y el Caribe que incluye un Análisis de Impacto Fiscal en su Análisis Costo Beneficio (ACB). A pesar de los avances demostrados en la utilización del ACB, se considera que todavía no tiene una importancia decisiva en la toma de decisiones. A este respecto, existe margen de mejora en la utilización del mismo como forma de evaluación en el diseño de proyecto, como instrumento para el monitoreo del mismo y como herramienta de aprendizaje en el diseño de políticas públicas (Referencia: Encuesta sobre análisis costo beneficio de la OCDE 2015).

Una de las limitaciones de la planificación presupuestal es que, si bien la misma están vinculadas a las metas establecidas en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, su restricción al proyecto sexenal resulta muy limitativa. Dichas metas, por lo tanto, generan un horizonte medio de tres años, en relación a cada proyecto presupuestario. No es de extrañar, en consecuencia, que no se utilicen proyecciones fiscales a largo plazo, como es el caso de Chile, Ecuador o Colombia (Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios, 2013).

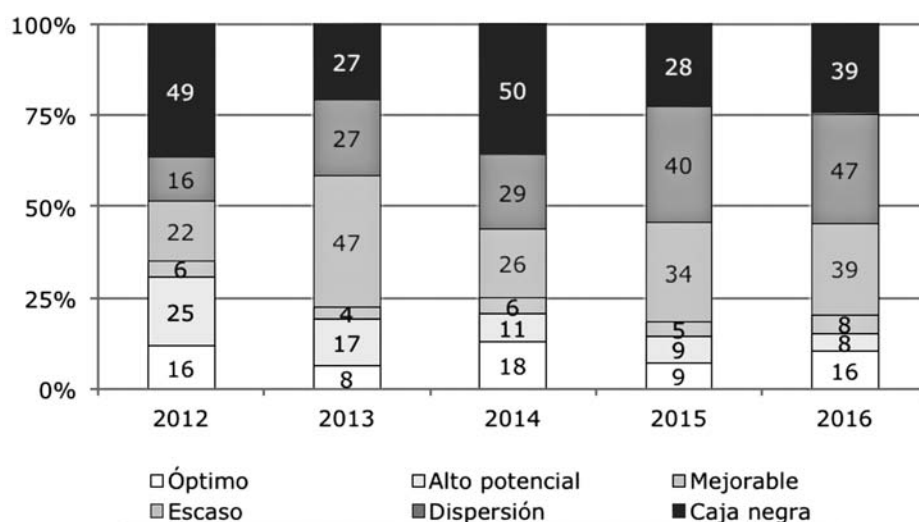
En materia de contratación pública, también se han de considerar los diferentes niveles de gobierno. El gobierno central ha representado en torno a un 30% del total de las contrataciones públicas realizadas. Un 50% de las mismas las aglutinarían los gobiernos estatales y en torno a un 20% los gobiernos locales. La claridad en la adjudicación de dichos contratos, la ausencia de corrupción y la búsqueda de un concurso competitivo que asegure una contratación eficiente ha de ser extendida y vigilada a todos los niveles de gobierno.

El logro eficaz de la provisión de bienes públicos en particular y la creación de un Estado fuerte que contribuya a la consecución de los objetivos nacionales en general pueden contribuir al logro de los otros pilares aquí definidos. Por su propia construcción un Estado eficaz ha de ser un Estado ajeno a la corrupción, puesto que la corrupción implicaría un alejamiento de la función pública. De manera también directa, el logro de objetivos en la prevención de la violencia constituiría un logro en eficacia. Sin embargo, de manera más indirecta, es preciso señalar que un gobierno ineficaz que no logre proveer correctamente bienes públicos puede crear un espacio para el surgimiento y/o crecimiento de los grupos criminales. En un contexto de imposición alta en una economía formal limitada, los grupos criminales pueden sustituir al Estado en la provisión de algunos bienes públicos (Grossman, 1995). Los grupos criminales pueden estar dispuestos a proveer dichos bienes públicos debido a que, por ejemplo, sean efectivamente los que cuenten con el control del poder en la zona y los que dispongan del monopolio de la fuerza. De hecho, es común que dichos grupos criminales ofrezcan seguridad, sin que se pueda diferenciar si dicho servicio protege ante amenazas externas o la propia amenaza del mismo grupo criminal. Incluso los grupos criminales pueden proveer bienes públicos a fin de disfrutar de un entorno social más comprensivo con sus perniciosas actividades. Por ello, un Estado ineficaz en su

deber de provisión de bienes públicos puede facilitar la acción de dichos grupos, con los indeseados efectos en materia de violencia y criminalidad.

El Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (INDEP) ofrece una herramienta cuantitativa para analizar el desempeño de 157 programas y acciones federales de desarrollo social. Estas constituyeron, para 2016, el 14.6% del total del gasto público programable, por lo que resulta una muestra de tamaño considerable. El INDEP clasifica cada programas en una de seis categorías en función del cumplimiento de tres variables: la calidad del diseño del programa; la capacidad mostrada por el programa para cumplir sus metas; y la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa. Así, los programas se distribuyen de acuerdo a su nivel de desempeño óptimos (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80 y cobertura superior a 80); con alto potencial de (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80, cobertura entre 80 y 65); mejorables (calidad de diseño y cumplimiento de metas inferior a 80 y cobertura superior a 80); escasos (calidad de diseño de metas inferior a 80 y cobertura inferior a 80); programas que reflejan dispersión programática y presupuestal (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80, cobertura inferior a 65); y caja negra (programas que no reportan información sobre su cumplimiento de metas y/o sobre la cobertura de su población potencialmente beneficiaria). (GESOC, 2016).

Gráfica 2
Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales
por categoría (2012-2016)



Fuente: GESOC (2016).

Como se observa en la Gráfica 2, la dinámica en materia de desempeño no es favorable. En el extremo deseable, a pesar de que el número de programas analizados que entran dentro de la categoría es el mismo en 2016 que en 2012 (16), en términos porcentuales la incidencia fue menor en 2016 (10.19 % contra 11.94 %), debido al mayor número de programas analizados. En conjunto, se observa una caída de los programas dentro de las categorías óptimo, de alto potencial y mejorable. Entre 2012 y 2016 se observa una caída del conjunto de programas sin datos que conforman la categoría de caja negra, si bien se observa una volatilidad notable durante los años intermedios. En consecuencia, las dos categorías restantes, de desempeño escaso y los que reflejan dispersión programática y presupuestal, no precisamente dos categorías deseables, son las que se consolidan.

IV. Eficiencia en el gasto público

No es posible analizar el cumplimiento de los objetivos de un gobierno, o cualquier institución, sin compararlo con sus costos. Así, el comportamiento del gasto público mostrará una mayor eficiencia si reduce los costos en los que incurre a la hora de proveer los servicios o bienes públicos correspondientes. Ello permite ofrecer dichos bienes o servicios sin necesidad de aumentar excesivamente la participación del sector público en la economía, lo que resulta de especial interés, dados los comprobados rendimientos decrecientes del gasto público (Alfonso, Schuknecht y Tanzi, 2005); el sector público puede cumplir sus objetivos sin incurrir en una participación excesiva en la economía que, a su vez, exigiría unos impuestos altos y consecuentemente distorsionadores.

A nivel teórico la relación entre eficiencia y crecimiento se ha discutido a través de la corrupción, en vistas a que este fenómeno puede ser el origen en las diferencias de eficiencia en la provisión, por ejemplo, de capital público, como infraestructura, entre diferentes países. Dichas diferencias podrían explicar saltos importantes entre los niveles de ingreso de equilibrio entre países con niveles distintos de eficiencia en la provisión de dicho capital público (Chakraborty y Dabla-Norris, 2000).

La propia medición y comparación internacional de eficiencia en el gasto público es compleja. La medición de la eficiencia implica la comparación en el gasto realizado para incidir en cierta variable y sus resultados.

Herrera y Pang (2005) encontraron relación entre la eficiencia en el gasto público en materia educativa y sanitaria con variables como: mayor gasto público, participación de los salarios en el gasto y una mayor desigualdad en el ingreso, un resultado de particular importancia para México.

El efecto sobre el crecimiento económico de la mejora en la eficiencia del gasto gubernamental depende de a qué se dediquen los recursos ahorrados. Consideremos, por ejemplo, que dicho ahorro se destina, de manera eficiente, a un

mayor gasto educativo. Si consideráramos, por ejemplo, el trabajo de Barro (2001), podríamos relacionar la mejora en una desviación estándar en los resultados de los exámenes de ciencia con un 1 % de incremento per cápita anual. El análisis de Barro, sin embargo, estaría relacionado con el inciso anterior, puesto que no solo consideraría una reasignación del gasto a gasto educativo, sino también, su uso efectivo en una mejora de la calidad educativa. De manera alternativa podríamos tener en cuenta el trabajo de Bose, Haque y Osborn (2007), quienes, a nivel desagregado, encontraron que un crecimiento de un punto porcentual del PIB en educación estaría asociado a un crecimiento de 1.5 puntos porcentuales del PIB per capita medio. Además, encontraron una relación positiva entre el porcentaje de gasto en capital y el crecimiento, lo que podría estar indirectamente explicado por la propia incidencia de la corrupción que tiende a estar propiamente correlacionada con mayores porcentajes de gasto en salarios, en comparación a bienes de capital.

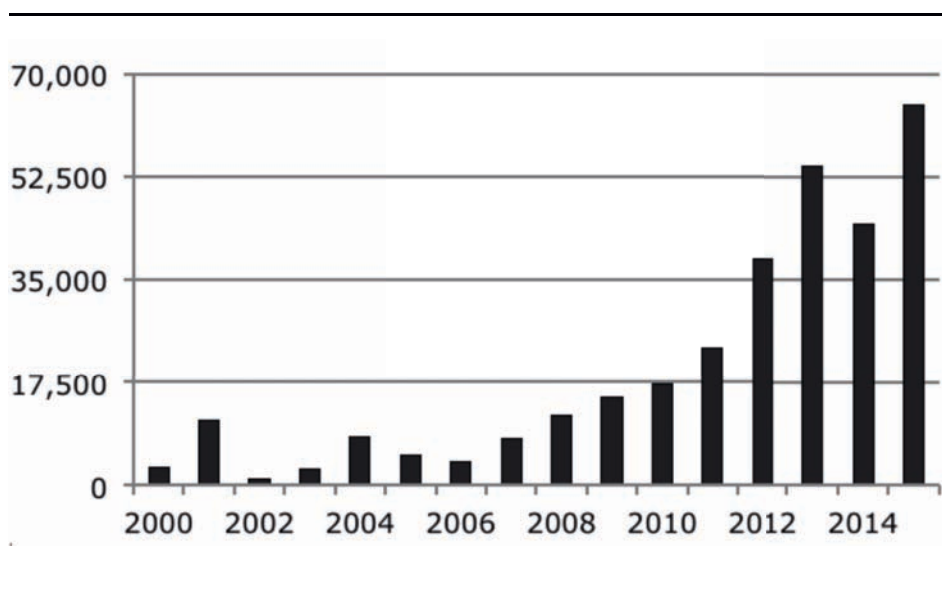
En materia de incremento de gasto público o de reducción de impuestos, lo que sería posible mediante un uso eficiente de los recursos públicos nos podemos referir al trabajo de Kneller, Bleaney y Gemmel (1999), que cuantificaron dicho efecto para los países de la OCDE. Según su estudio un aumento del gasto público productivo, es decir, excluyendo el gasto en seguridad social y bienestar, en un punto porcentual del PIB incidía en un crecimiento del PIB per capita a largo plazo de 0.27 puntos porcentuales. El efecto estimado sería mayor, si los recursos ahorrados se destinaran a una reducción de la tributación distorsionadora, esto es, la compuesta por impuestos al ingreso, a la propiedad y pagos por seguridad social, que inciden de una manera más intensa en el crecimiento económico en comparación a los impuestos sobre el consumo. Así, la disminución de la imposición distorsionada en un punto porcentual del PIB aumentaría el crecimiento del PIB per capita a largo plazo en 0.41 puntos porcentuales. Ello no significa, necesariamente, que todo ahorro por mejora de eficiencia debiera destinarse a la reducción de la imposición más distorsionadora, debido a otros efectos no considerados, como lo puede ser la distribución. Tan solo se pretende ilustrar de los efectos potenciales sobre el crecimiento de una mejor gestión del uso de recursos públicos en la realización del gasto.

Las diferencias en eficiencia entre los países, medida como la distancia vertical con respecto a la frontera de eficiencia, esto es, la eficiencia de producto, puede significar duplicar el impacto de la inversión pública sobre el PIB. Mientras que para los países con menor eficiencia un incremento de un punto porcentual del PIB significaba menos de 0.3 puntos porcentuales de incremento en el PIB cuatro años después del shock, la misma implicaba casi 0.6 puntos porcentuales de aumento en el PIB (FMI, 2015).

De acuerdo al Índice de Competitividad Global, en su primer pilar, el de calidad de las instituciones, podemos ver que México ocupa el 94º lugar, entre los 138 países analizados, en materia de eficiencia en el gasto gubernamental (FEM, 2016).

La Auditoría Superior de la Federación revisa anualmente, a través de la comprobación de los recursos, si estos han sido empleados para otro fin, si presentan sobrecostos u otras irregularidades. Con esta información México Evalúa calcula el presunto daño al erario, resultado del total de recuperaciones determinadas menos las aclaradas. El aumento de esta cifra, hasta alcanzar los 64,858 millones de pesos en 2015 no es necesariamente el resultado de un mayor daño efectivo al erario, en relación al mayor número de auditorías realizadas. En cualquier caso, los datos no muestran mejoría alguna en el ejercicio de los recursos.

Gráfica 3
Presunto daño al erario (millones de pesos)



Fuente: México Evalúa (2017).

Uno de los aspectos en los que se puede mejorar la eficiencia es mediante la inducción de una mayor competencia en los procesos de contratación pública. Los estudios realizados plantean dudas sobre el nivel de competencia actual en dichos procesos de contratación. Por ejemplo, Campos y Nava (2017) apuntan cómo en el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se observa un nivel de competencia bajo. De las 24 contrataciones analizadas, tan solo 14 se hicieron mediante procesos competitivos (licitación pública e invitaciones a al menos tres ofertantes). Pero, incluso, de las 252 propuestas recibidas en las contrataciones de procesos competitivos, solo 68 (el 27%) fueron

solventes. Corregir los errores de diseño, de comunicación y las potenciales barreras de entrada ineficientes que puedan reducir el número de ofertantes puede reducir el costo en la contratación pública. Resultaría interesante que se compararan diferentes experiencias en esta materia, a fin de identificar buenas prácticas, lo que permitiría su extensión.

Un aspecto fundamental para la mejora de la eficiencia radica en mejorar los controles a la realización del gasto público y a los desvíos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El incremento del gasto efectivo realizado por encima de lo presupuestado es el resultado de una acción consciente por parte del ejecutivo por la que se otorga una gran capacidad de toma de decisiones discrecionales. Esta diferencia superó los 613,975 millones de pesos en 2016, es decir, el gasto realizado fue un 12.89% superior al presupuestado. A ello habría que añadir las reasignaciones realizadas, en función de las cuales, difícilmente se puede argumentar que el poder legislativo tenga control efectivo sobre el gasto finalmente realizado. No es casualidad que dicha discrecionalidad tenga entre sus resultados que, por ejemplo para 2015, la Auditoría Superior de la Federación no pudiera encontrar el destino del 54.7% de los ingresos excedentes, cifra que ascendía a más de 134 mil millones de pesos. A esto habría que añadir modificaciones en el gasto ejercido en materia de publicidad o viáticos a costa de reducciones en otros rubros de mayores necesidades sociales (Núñez, 2017).

V. Reducción de la criminalidad y la violencia

La reducción de la criminalidad y, en relación a ello, que los ciudadanos puedan desarrollar sus vidas en un entorno sin violencia es un fin en sí mismo, que permite que disfrutemos de mayor bienestar. Es indiscutible que los ciudadanos disfrutan más de sus vidas cuando no las sienten amenazadas directa o indirectamente. De igual manera, la comisión de delitos contra las posesiones de los ciudadanos, dañan su bienestar y el del conjunto de la sociedad de una manera más profunda que, en su caso, la mera reasignación de los bienes sustraídos. El miedo a sufrir la violencia que se utiliza como amenaza y el temor a convertirse en objetivo induce a desaprovechar oportunidades de negocio valiosas para uno mismo y para terceros. Es preciso subrayar que el cálculo económico no constituye la razón fundamental para la reducción de la violencia. No obstante, el mismo señala un círculo virtuoso del combate a la criminalidad; un México más seguro es, a su vez, un México más próspero.

El Institute for Economics & Peace estimó que en 2011 se dio un pico en materia de impacto económico de la violencia, misma que alcanzó el 19% del PIB. Para 2015, la reducción de violencia del periodo 2012-2015 habría propiciado que el impacto negativo se redujera al 13% del PIB, lo que cons-

tituye una notoria reducción de seis puntos porcentuales en un periodo de cuatro años. Cabe señalar que dicho porcentaje seguiría representando un grave problema equivalente a, aproximadamente, dos meses de salario promedio por persona. Además, estos datos no parecen constituir parte de una tendencia de mejora a más largo plazo. Los delitos con violencia (con un 45%) y los homicidios (con un 39%) aglutinan los mayores impactos económicos de la violencia. A esto ha de añadirse también el gasto gubernamental en contención de la violencia, mismo que ha aumentado de 91 mil millones de pesos en 2003 a 220.6 mil millones de pesos en 2015 (en pesos constantes de 2014), es decir un aumento, en términos reales, del 242%. El mayor aumento en términos relativos fue el gasto en fuerzas militares, con un 288%, reflejo de la reorientación del estamento militar hacia tareas de combate al crimen organizado. El estudio considera los costos directos (para la víctima, el perpetrador y el gobierno), los costos indirectos (ingresos perdidos por la comisión del delito) y el efecto multiplicador de los anteriores sobre el conjunto de la economía. En el estudio se supone un efecto multiplicador de 2, de manera consistente con otras investigaciones, lo que refleja que cada peso de ahorro por los rubros anteriores, generaría un peso añadido debido a la interacción del conjunto de actividades económicas (IEP, 2016).

Estos cálculos son consistentes con las estimaciones de Pfizer (2001), según las cuales el crimen y la violencia generan un costo aproximado del 5% del PNB en los países industrializados, pero podría llegar a suponer el 13% de dicha magnitud en países de bajos ingresos, sin tener en cuenta que, además, en función de salarios e ingresos subvaluados en estos últimos países, la diferencia podría ser todavía mayor.

Como se ha mencionado, los últimos datos de 2016 no muestran que la mejora de los años anteriores se deba a un cambio de tendencia. El número total de homicidios. De acuerdo a las cifras del Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2016 hubo 20,789 homicidios, lo que supuso un 22% más que 2015 y tener que fijarse en 2011 para encontrar un año con datos tan negativos. La cifra de aumento de homicidios no es ajena al comportamiento de otros delitos en función de las denuncias presentadas ante agencias del Ministerio Público con aumentos de: 4.06 % en el total de robos; 2.32 % en delitos patrimoniales; 5.72% en secuestros; o 5.39% en delitos sexuales, por ejemplo.

Estas cifras colocan a México en una pésima situación relativa a la de otros países en lo referente al costo de la violencia. De acuerdo con algunos de los factores que inciden en la calidad institucional del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, México se situaba en la parte baja de la tabla en relación a los factores relacionados con la violencia de los 138 países analizados: costo empresarial del terrorismo (91°); costo empresarial del crimen y la violencia (130°); crimen organizado (135°); confianza en los servicios policiales (130°) (FEM, 2016).

VI. Conclusión

Como se ha explicado, los resultados de los cuatro pilares examinados (reducción de la corrupción, eficacia, eficiencia y prevención de la delincuencia) se traslapan. Un cambio, verdaderamente estructural, que mejore el desempeño de México en cada una de las cuatro dimensiones irremediablemente influirá y exigirá mejoras en las otras tres. Ello genera dificultades a la hora de establecer conclusiones sobre el potencial de crecimiento económico derivable de un programa que obtenga resultados contundentes sobre las líneas mencionadas. La suma de los efectos individuales de cada una de los cuatro pilares, al no tener en cuenta las complementariedades exigidas en los cambios de las propias variables consideradas independientes, sobreestimaría el dato calculado.

Por supuesto que la existencia de la complementariedad entre los pilares analizados no es absoluta, de lo que cabe deducir que existen posibilidades de incidir en el crecimiento de una forma superior al más alto de cada uno de los efectos. De hecho, en términos de complementariedad, dada la cercanía entre los resultados de reducción de la corrupción con los análisis sobre calidad institucional, que se podría relacionar con los pilares de eficacia y eficiencia, es muy posible que la suma de efectos sobre el crecimiento sea más factible entre los tres primeros factores y el cuarto.

Si a lo anterior añadimos la dificultad de trasladar los resultados de estimaciones de un conjunto de países con contextos institucionales diferentes, para realizar afirmaciones sobre el efecto de mejoras en las variables de uno de ellos, la prudencia a la hora de ofrecer una cifra exacta es lo deseable. De hecho, más allá de la incidencia sobre las variables o indicadores correspondientes, se debiera considerar como hecho de análisis potencial la, por otra parte deseable, corrección de los problemas subyacentes, en la medida en que su afectación cuantitativa al indicador correspondiente reflejara la mejora respectiva.

Lo que resulta innegable es que, en cada una de las dimensiones analizadas, el mal desempeño actual de México permite considerar que una mejora contundente en los cuatro pilares pudiera considerarse como el equivalente a una mejora en una desviación estándar en el indicador correspondiente o a replicar las tendencias de mejora sobre los peores datos logrados, picos negativos en los que nos situamos en la actualidad. En este caso, resulta bastante conservador otorgar entre dos puntos y dos puntos y medio porcentuales agregados sobre el crecimiento del PIB.

Este efecto sobre el crecimiento económico apunta a un círculo virtuoso digno de ser explotado. Una agenda que priorice estos cuatro pilares no solo atendería la solución de algunos de los principales problemas cuya solución exige la ciudadanía mexicana. Además de lo anterior, se incidiría sobre el crecimiento económico de una manera inobservada durante los últimos sexenios.

Este círculo virtuoso marca la razón del qué. Más complejo, y fuera del objeto del presente capítulo, se dibuja el cómo. Cada una de los pilares exige un análisis profundo y una férrea determinación. El Estado en su conjunto, en referencia a los tres poderes y a su representación en los órdenes federal, estatal y municipal, debe asumir su responsabilidad. En lo particular, es natural que esta exigencia sea mayor para una presidencia que, además de un gran poder discrecional, heredará la ineludible urgencia de un liderazgo moral. Junto a ella, o contra ella, se encontrará a una sociedad civil cada vez más organizada y a una ciudadanía deseosa de confiar con su voto en un proyecto que demuestre resultados.

VII. Bibliografía

- Aizenman, J. y R. Glick (2006). *Military Expenditure, Threats, and Growth*. Journal of International Trade & Economic Development 15(2), pp. 129-155.
- Alfonso, A., Schuknecht y V. Tanzi (2005). *Public sector efficiency: an international comparison*. Public Choice 123(3-4), pp. 321-347.
- Barro, R. J. (2001). *Human Capital and Growth*. American Economic Review 91(2), pp. 12-17.
- Chakraborty, S. y E. Dabla-Norris (2009). *The Quality of Public Investment*. IMF Working Paper 09/154.
- CONEVAL (2015). Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014.
- Consulta Mitofsky (2016). México: confianza en instituciones 2016.
- Dreher, A. y F. Schneider. *Corruption and the shadow economy: an empirical analysis*. Public Choice 144, pp. 215-228.
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: El papel del diseño y la conducción de la política mexicana. En N. Lustig (Coord.) *Los grandes problemas de México. IX. Crecimiento Económico y Equidad*. México D. F: El Colegio de México.
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. SDN 16/05
- _____ (2015). *Making public investment more efficient*. Staff Report (11 de junio de 2015)
- Foro Económico Mundial (2016). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra (Suiza): Foro Económico Mundial.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. y P. Zoido-Lobaton (2000). *Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries*. Journal of Public Economics 76, pp. 459-493.
- Gestión Social y Cooperación (2016). *Índice de Desempeño de Programas Públicos*

- Federales* 2016. <http://www.indep.gesoc.org.mx> (Consultado el 10 de julio de 2017).
- Grossman, H. I. (1995). Rival Kleptocrats: the Mafia versus the state. En G. Fiorentini y S. Peltzman (eds.) "The Economics of Organised Crime". Nueva York (NY): Cambridge University Press.
- Herrera, S. y G. Pang (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: An efficiency frontier approach*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3645. Washington (D.C.): Banco Mundial.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven (CT): Yale University Press.
- IEP (2016). Índice de Paz México 2016: Un mapa de la evolución de la paz y los factores que la impulsan.
- INEGI (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. — (2011). Estadísticas Históricas de México. Tomo I. Aguascalientes: INEGI.
- Javorcik, B. S. y S. J. Wei (2009). *Corruption and Cross-Border Investment in emerging markets: Firm-level evidence*. Journal of International Money and Finance 28(4), pp. 605-624.
- Kneller, R.; Bleaney, M. F. y N. Gemmell (1999). *Fiscal Policy and Growth: evidence from OECD countries*. Journal of Public Economics 74(2), pp. 171-190.
- Leff, N. H. (1964). *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. American Behavioral Scientist 8(3), pp. 8-14.
- Mauro, P. (1995). *Corruption and Growth*. The Quarterly Journal of Economics 110(3), pp. 681-712.
- México Evalúa (2017). *Indicadores La Caja Negra*. mexicoevalua.org (Consultado el 11 de julio de 2017).
- Méon, P. G. y K. Sekkat (2005). *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* Public Choice 122(1), pp. 69-97.
- Murphy, K. M.; Shleifer, A. Y R.W. Vishny (1993). *Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?* American Economic Review 83(2), pp. 409-414.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama*. New York: Random House.
- Núñez, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio*. Ciudad de México: Pinguin Random House.
- OCDE (2017). National accounts statistics. <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>
- Pfizer (2001). *Responding to the global public health challenge of violence*. The Pfizer Journal, Global Edition, 11(1).
- Rodríguez-Arregui, A. (2015). Emprendedurismo y corrupción. En *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*. Ciudad de México: IMCO.
- SHCP (2017). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Actualización a 28 de abril de 2017.
- Suárez-Dávila, F. (2013). *Crece o no crecer: Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*. México D. F: Taurus.

- Svenson, J. (2005). *Eight Questions about Corruption*. The Journal of Economic Perspectives 19(3), pp. 19-42.
- Tanzi, V. y H. Davoodi (1998). Corruption, Public Investment, and Growth. En Shibatta, H. y T. Ibori (eds.) *The Welfare State, Public Investment, and Growth*. Tokyo: Springer.
- Transparencia Internacional (2017). *Corruption Perceptions Index 2016* (Publicado 25 de enero de 2017).
- _____ (2011). *Bribe Payers Index 2011*.
- World Justice Project (2016). *Rule of Law Index, 2016*. Washington (D.C.): World Justice Project.