

# Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina

IRMA MANRIQUE

TERESA LÓPEZ GONZÁLEZ

Coordinadoras



CONOCER  
PARA  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Colección Jesús Silva Herzog

Miguel Ángel  
Porrúa

**P**olítica  
fiscal y financiera  
en el **contexto** de la  
reforma del Estado  
y de la desregulación  
económica en  
**América Latina**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

*Rector*

Lic. Enrique del Val Blanco

*Secretario General*

Dra. Mari Carmen Serra Puche

*Coordinadora de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Jorge Basave Kunhardt

*Director*

Dra. Rosario Pérez Espejo

*Secretaria Académica*

Lic. Ernesto Reyes Guzmán

*Secretario Técnico*

Lic. Ana I. Mariño Jaso

*Jefa del Departamento de Ediciones*

# Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina

IRMA MANRIQUE  
TERESA LÓPEZ GONZÁLEZ  
*Coordinadoras*



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

MÉXICO • 2005



Colección Jesús Silva Herzog

Miguel Ángel  
Porrua

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución propietaria  
de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Corrección de estilo y colaboración en el  
cuidado de la edición Marisol Simón del IIEC

Primera edición, julio del año 2005

© 2005

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES, ACATLÁN

© 2005

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-594-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por  
escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en  
su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# I ntroducción

Irma Manrique Campos  
Teresa López González

La relación entre política financiera y política fiscal como parte de la gestión del Estado, siempre ha existido, sin embargo, en la medida en que van ocurriendo las transformaciones tan drásticas y violentas como la desregulación de los mercados financieros internacionales, esta relación se ha vuelto más estrecha. La desregulación que ha producido la expansión de dichos mercados en manos privadas, va obligando a que las estrategias e instrumentos fiscales y financieros se homologuen y hasta se asocien en una política económica capaz de enfrentar una avalancha de activos financieros internacionales que buscan mayores rendimientos.

La globalización financiera: liberalización, apertura y privatización, en conjunción con las modificaciones que ha sufrido el sistema monetario internacional, ha elevado los flujos privados de capitales externos de corto plazo hacia las economías emergentes, generando sobrevaluaciones monetarias y una expansión no deseada en la oferta monetaria que ha propiciado la aplicación de políticas restrictivas en el crédito interno y desintermediación financiera, con el consiguiente efecto negativo en la inversión productiva, el ahorro interno y el crecimiento económico.

La innovación financiera que ha generado sustitutos del dinero, ha influido en los sistemas de pagos y en los mecanismos de fondeo de la inversión, tratando de aliviar la escasez de dinero, pero la política monetaria ha modificado instrumentos y estrategias, eligiendo la estabilidad del tipo de cambio como mecanismo idóneo, basándose en tres fenómenos reales: a) la tendencia mundial a la desregulación y apertura de los sistemas financieros nacio-

nales; b) el derrumbe del sistema monetario internacional instituido en Bretton Wood y, c) la consolidación de una revolución técnico científica en las telecomunicaciones, cuya aplicación al sistema financiero, generó cambios radicales en su estructura, operatividad y productos.

Esos fenómenos fueron los detonadores de un crecimiento explosivo de la liquidez mundial y de los fuertes flujos de capital a corto plazo que superaron con mucho el déficit comercial entre las economías. En el caso de economías como la de México, ante el crecimiento de la liquidez de mediados de los años ochenta, estimuló la desregulación de su sistema financiero, con la consiguiente creación de nuevos instrumentos financieros de deuda, que condujeron a nuevas formas de operación en las finanzas internacionales, mismas que han conducido a modificaciones en las funciones y en el marco que norman los sistemas financieros locales.

Con la desregulación sobre el crédito de los bancos, con la remoción de las regulaciones sobre las tasas de interés y también la desregulación de empresas financieras no bancarias, la expansión crediticia y bursátil deja de tener un referente esencial en las condiciones monetarias y financieras de los países. Las condiciones de expansión revelan con claridad sus vínculos hacia expectativas de rentabilidad de ese capital líquido en dólares.

Por tales razones, los gobiernos de países como México, plantean el manejo de una Nueva Hacienda Pública que se sustente en una reforma fiscal que involucre mayores ingresos, trámite presupuestal y reforma financiera, pues implica una combinación entre la vigente política monetaria, relativamente ajustable, y una política fiscal restrictiva.

La investigación en su conjunto plantea varias hipótesis, sin embargo son cuatro de orden general que quedan demostradas con suficiencia a lo largo de los trabajos presentados:

1. Las políticas de desregulación y liberalización financiera obligaron a las economías emergentes a aplicar acciones radicales, pues no sólo se procedió a desarticular el viejo sistema financiero regulado, sino paralelamente se adoptó uno nuevo, que

condujo a la economía en su conjunto a una reestructuración, para lo cual las instituciones y sus estructuras no estaban preparadas;

2. La desregulación entendida como la ruptura de normas presentes en los mercados y en la actividad de los intermediarios financieros modifica las actividades mismas de éstos y pone en tela de duda la propia política financiera, es decir, reduce la gestión financiera del Estado;

3. La desregulación económica conlleva la pérdida de control sobre el sistema de pagos, la reducción del margen de maniobra de las políticas monetaria y financiera nacionales, pues limita el papel de prestamista de última instancia del banco central, y

4. En la Nueva Hacienda Pública se entrelazan de forma clásica las políticas fiscal y financiera, pues involucra tanto la reforma tributaria, como la administración y coordinación fiscales y el trámite presupuestal; pero también la reforma bancaria y financiera. Implica, paradójicamente, crecimiento e importancia del sector público frente a la reforma del Estado y la desregulación.

No cabe duda que la política fiscal de manera específica, asociada a la política monetaria, constituye uno de los principales instrumentos de la política económica de México. Para comprender mejor la evolución reciente de las finanzas públicas y su efecto desde 1995, cuando fue necesario enfrentar el ajuste económico que generó la crisis financiera, los diversos ensayos se ubican primordialmente en el contexto de esos años en adelante, hechos y análisis que destacan el papel que ha desempeñado y desempeñará en años próximos la reforma fiscal que aún se debate en el Legislativo.

Otras acciones que se abordan por la importante repercusión que han tenido sobre las finanzas públicas en el último decenio fueron:

a) la reforma del sistema de retiro para los trabajadores (del sector privado) afiliados al IMSS, mediante un esquema de contribuciones definidas y capitalizables que ahora administra la banca privada (extranjera en su mayoría) y que entró en vigor en 1997 y

b) un programa de saneamiento financiero para hacer frente a la crisis bancaria, que involucró intervenciones bancarias, medi-

das para la capitalización de los bancos, sustitución de cartera bancaria por deuda pública, apoyo a deudores y otras.

Otro elemento central, objeto de nuestro trabajo, es el análisis de la viabilidad de la política fiscal que está íntimamente relacionada con la dinámica de la deuda pública; considerando esta viabilidad fiscal, como concepto *ex ante* y no *ex post*; porque se refiere a la trayectoria planeada de antemano del superávit primario y no a la realizada históricamente por dicho superávit, ya que el sector público, en un sentido *ex post*, siempre cumplirá con su restricción presupuestal.

El proceso de privatización de entidades públicas y los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo han generado también márgenes necesarios para atender las presiones que se suelen satisfacer con erogaciones del gobierno en un momento dado. No obstante la absorción de un monto importante de obligaciones por parte del gobierno, como resultado del rescate del sistema financiero en la segunda mitad de los años noventa, ha planteado la necesidad de programas de financiamiento como Pidiregas y cambios en los sistemas de retiro, ambos deficientemente diseñados, que inciden en una necesidad casi inmediata de incremento en la carga fiscal de manera sustancial, pues las presiones que estos financiamientos ejercen sobre el futuro presupuestado, resultan ineludibles.

Por lo antes expresado, varios estudiosos del más alto nivel participan en esta obra, convergiendo de manera afortunada en un análisis actual y riguroso, como lo merecen en estos momentos los asuntos fiscales y financieros. Su amplitud permite la división del libro en tres partes generales: la primera, *Desregulación económica*, que se cubre con seis capítulos, en los que las reformas del ámbito fiscal y financiero son analizados por Teresa López, quien en el capítulo 1: "Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal: implicaciones de política económica en México", analiza la trayectoria que ha tenido la desregulación y la apertura financiera mexicana (fiscal y monetaria) en un contexto internacional variante y muchas veces adverso en términos de inestabilidad; hasta el proceso de reformas financieras institucionales, que

lejos de fortalecer a la economía, ha debilitado y desarticulado el aparato productivo y exacerbado la inestabilidad financiera. En concordancia con el capítulo anterior, el 2, "La política tributaria en la reforma fiscal: propuestas y contradicciones" de Irma Manrique, analiza las propuestas que se han presentado como parte de una "reforma hacendaria integral" del gobierno del presidente Fox, cuya administración se inclina por la imposición indirecta como base de mayor recaudación, específicamente en el impuesto al valor agregado (IVA), además de una disminución del impuesto sobre la renta (ISR) a empresarios. Tal propuesta ha sido sistemáticamente rechazada por varias fracciones parlamentarias por sus características tan impopulares y francamente regresivas, a más de que presenta graves contradicciones y ausencias de toda clase en esa nueva estructura tributaria. La inexistencia de una mejor administración y coordinación fiscales y una adecuada política de gasto en el contexto de la ideología de "finanzas sanas", ha propiciado, contradictoriamente, una crisis fiscal, fruto de la peligrosa combinación de mayor endeudamiento público y privado, una política de sobrevaluación cambiaria y, una continua disminución del empleo, la demanda interna y de la actividad económica en su conjunto.

Las implicaciones de la ausencia de una auténtica reforma fiscal en el gasto, a la luz de las necesidades económicas y las demandas sociales a las que se ha enfrentado la gestión del Estado, han sido abordadas con amplitud por Luis Ángel Ortiz en el capítulo 3: "Reforma tributaria y financiamiento del gasto público en México", haciendo hincapié en la resistencia y la desconfianza de los diversos actores políticos y sociales que han intervenido en el supuesto proceso de modernización y nueva estructura. Los enfoques proponen una política fiscal conservadora y anteponen el equilibrio fiscal como un fin en sí mismo, han ganado terreno; tales enfoques anulan, como en su momento lo hizo el monetarismo ortodoxo, el papel de la política fiscal como promotora del crecimiento y del desarrollo. El ensayo reconoce que el fortalecimiento de las instituciones es una de las condiciones básicas para emprender una verdadera reforma fiscal. Los extremos en

que ha caído la administración pública en los sexenios más recientes: “prudencia fiscal” extrema, o el incremento irresponsable del gasto ante la necesidad de demandas sociales no atendidas, han encontrado sobre todo falta de fuentes de financiamiento, lo que ha erosionado el papel del sector público como dinamizador de la inversión pública y privada que permita abatir los altos niveles de pobreza.

En el capítulo 4, “México: la crisis fiscal derivada de las recomendaciones del Consenso de Washington”, Eugenia Correa analiza el efecto de la apertura y liberalización financieras sobre las finanzas públicas y sostiene que los límites en la capacidad de fiscalización reaparecen con la apertura y extraversión de la economía; que hay un marcado destino de los ingresos públicos a fines improductivos como es el pago de intereses de la deuda interna y externa y que, en tanto se destruye la capacidad endógena de crecimiento con el Consenso de Washington, éste limita e incluso imposibilita la ganancia empresarial de aquellos consorcios y empresas locales que dependen principalmente de flujos de pesos.

El mayor poder de los intermediarios financieros internacionales para determinar la tasa de interés y los tipos de cambio entre las monedas clave, esto es, la médula de la política monetaria internacional, y el cambio en las relaciones de poder que significan las innovaciones financieras, determinan la toma de decisiones del capital financiero en todo el mundo, tanto en torno a sus formas de desplazamiento hacia el país que les conviene desde el punto de vista de la valorización de los flujos financieros, provocando crisis cambiarias y financieras de graves consecuencias, incluyendo la pérdida de la soberanía monetaria. Estas formas que adopta la desregulación de los servicios financieros es analizada con claridad y rigor en el capítulo 5 “¿Son fiscalmente independientes los países con moneda de reserva?”, de Guadalupe Mántey.

La primera parte cierra con un ensayo sobre “Sistema financiero internacional y desarrollo en América Latina. ¿Una relación imposible?”, que corresponde al capítulo 6, en él se analizan las modificaciones de las políticas fiscal y financiera en estos países,

que demuestra cómo han estado relacionadas con los cambios en el sistema financiero internacional de los últimos 25 años, de qué manera el capital financiero ha subordinado al productivo, disminuyendo la perspectiva de desarrollo económico en toda la región.

La segunda parte del libro abarca los capítulos 7 al 11, dedicados al análisis del federalismo y la nueva administración; así, en “El federalismo mexicano: retrovisión, estatus, perspectiva”, Ramón Martínez Escamilla apunta que desde la primera Constitución Política de México en 1824 se demostró la viabilidad histórica de hacerle frente al centralismo, tanto en 1957 como en 1917, esa enorme posibilidad y los pasos firmes a la racionalidad y la modernidad en el campo de la conjunción de los poderes político y económico, ha resultado siempre la regresión hacia el centralismo, quedando el federalismo mexicano en letra muerta. En el capítulo 8: “Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México”, Marcela Astudillo analiza con detenimiento el significado económico del federalismo, es decir, la distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios y cómo esta distribución de competencias destacada en la Constitución, deja abierta la posibilidad de concurrencia de la federación y los estados en el establecimiento de la mayoría de los impuestos, favoreciendo, por una parte, la existencia de imposición múltiple y, por la otra carencia de ingresos propios en los estados, coadyuvando a la centralización de los ingresos por parte de la federación; esta carencia en la delimitación de competencias, comprueba la autora, ha sido uno de los obstáculos para el desarrollo económico del país, no obstante las numerosas reuniones y convenciones nacionales de las que han surgido algunos intentos de solución como el “sistema de participaciones” concluye que el centralismo, lejos de corregirse se ha profundizado.

En el capítulo 9: “Federalismo fiscal en la perspectiva de Oaxaca. El caso de la inversión gubernamental y bienestar social 1990-2000”, Constantino Pérez Morales en su amplio trabajo constata la persistencia del centralismo; sin dejar de considerar lo que en los capítulos anteriores se destaca, en su enfoque sobre la importan-

cia de la inversión federal encuentra que la mayor descentralización de recursos, por lo menos en el caso de Oaxaca, ha llevado mayores responsabilidades al gobierno del estado y a sus municipios, que si bien no se expresan en un desequilibrio de sus finanzas al final de cada ejercicio fiscal, coincide con la elevación de contratación y amortización de deuda, especialmente durante las crisis financieras del país. El beneficio de la inversión federal es sin duda demostrable en ciertos grados de bienestar social, dependiendo de las regiones, lo que lleva al autor hacia una interesante conclusión sobre la aplicación de políticas regionales diferenciadas, en conjunción con una mejor coordinación fiscal de la cual se adolece.

Los resultados de unas finanzas públicas sanas, como se ha repetido a lo largo de esta obra, ha sido el fiel reflejo de un “presupuesto austero”, con alta incidencia en un gasto de capital a la baja y su grave efecto en la infraestructura productiva nacional. Entre los nuevos esquemas para la obtención de recursos por parte del gobierno federal están los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto o Pidiregas y cuyo nombre da título al capítulo 10 elaborado por Beatriz Martínez, José Luis Espinosa y Alberto Martínez, en él se analiza la importancia de este sistema de financiamiento en la capitalización del sector energético; su evolución, expectativas y riesgos para las finanzas públicas, pues en las entidades del sector público comprometidas hasta el momento Pemex y CFE, las obligaciones de pago de amortizaciones por estos financiamientos hacia 2007 se calculan enormes y difíciles de cumplir, pues con el monto real y elevado de la deuda actual, ya aplicado el pasivo del dinero usado por los Pidiregas y el IPAB, constituyen desde ahora un ancla al financiamiento del desarrollo del país.

En el mismo sentido, en el capítulo 11, Genaro Sánchez Barajas en: “La política fiscal como instrumento de la política económica nacional”, reitera que siendo esta política y sus instrumentos la vía para generar empleo, bienes y servicios, seguridad, educación y bienestar para la sociedad, resulta pertinente su modernización, haciendo al mismo tiempo una propuesta de corto y mediano plazos, conciliando primero los intereses políticos y luego

repensando la aplicación de una tributación más sencilla y una administración más amplia y técnicamente distinta.

Ma. Angélica Hernández en el capítulo 12: “Federalismo hacendario y reforma del Estado en México”, confirma que el proceso de reforma constitucional en el que los planteamientos de organización y administración, producto de la Revolución mexicana fueron el motor de la idea federalista; sin embargo, ha marcado más bien sobre el centralismo, por la lógica y dinámica en que transcurrieron las relaciones Ejecutivo-Legislativo, determinada e identificada por la presencia dominante del PNR-PMR-PRI.

La tercera parte de la obra se inicia con el capítulo 13, “Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva del derecho tributario”, desarrollado por Gabriela Ríos Granados, en torno a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ponen de manifiesto una constante invasión de ámbito de competencia por parte del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, y no sólo eso, sino que considerando un nuevo concepto legal de contribuyente en la legislación tributaria, a éste se le ha considerado tradicionalmente como sujeto pasivo de la obligación tributaria, sin embargo, con un nuevo enfoque, la relación jurídica tributaria coloca al contribuyente frente a la Administración Pública en un mismo nivel, de suerte que ambas partes tienen un derecho subjetivo que se traduce en una “declaración general de inconstitucionalidad tributaria”. Todo lo anterior permite concluir, de manera general, que el ejercicio del poder está siempre impregnado de arbitrariedades y excesos, con especial énfasis en materia fiscal.

En el capítulo 14, “Los cambios institucionales y su efecto sobre la estructura financiera: modificación de los agregados monetarios” Noemí Levy testifica la forma en que el sistema financiero, basado en los bancos, fue suplantado por el mercado de capitales durante el proceso de desregulación y globalización, mismo que si bien modificó la organización financiera de la economía mexicana, supuestamente modernizándola, dejó al sistema productivo sin financiamiento; aquí se describen las principales modificaciones y la composición de los agregados monetarios, para detectar los cambios y las particularidades de la nueva institucionalidad financiera.

El capítulo 15, "Grandes empresas, transformaciones en la economía y en el Estado en México", cuyo autor es Gregorio Vidal, analiza en qué forma, en la medida en que crecen las exportaciones en México, también aumenta el contenido importado de las mismas, en mucho por la maquilización de las manufacturas. La estrategia descrita se ha visto particularizada por la presencia de capitales del exterior cuya participación ha crecido hasta 100% mediante cambios en la ley que controla la inversión extranjera, sin contar con medios financieros propios fundados en la profundización del crédito interno, y sin tener empresas que establezcan su capacidad exportadora y sus vínculos con el resto de la producción del país, no pueden generar capacidades endógenas de producción.

El efecto de la "Reforma del Estado y los servicios financieros: el caso del sistema de ahorro para el retiro" es abordado por Laura Rodríguez en el capítulo 16, donde demuestra con claridad que al reducir sus funciones, el Estado ha delegado en la iniciativa privada todas aquellas actividades que no son estratégicas, al menos desde el punto de vista neoliberal y siendo las reformas a los sistemas de previsión social, parte de la reforma del Estado, dichas reformas obedecen a factores de cambio dominantes en los sistemas de seguridad social. En su ensayo, la autora evalúa el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones en tal contexto, haciendo hincapié en su transformación en servicios financieros con el surgimiento de la industria de las Afores. En este mismo proceso de reformas y desregulación financiera, Ruth Guadalupe Mendoza ubica el problema de la relación sindicato-empresa de los trabajadores de la banca, analiza la concentración del capital bancario en México, acompañada del drástico descenso del empleo en el sector y sus formas de contratación, todo lo cual coincide con el proceso de apertura, desregulación y privatización en que están empeñados los gobiernos recientes en el país, a lo cual se le suma la extranjerización del capital bancario. Las reformas laborales que actualmente se discuten en el Congreso, se dan en ese contexto de la reforma del Estado y la desregulación económica en México y América Latina que ha sido profundamente tratado en esta obra.

El fruto de esta investigación ha sido alentado y apoyado por el financiamiento de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM (DGAPA) mediante el PAPIIT (Proyecto IN306101), a quien los investigadores responsables, investigadores invitados y tesistas expresamos nuestro agradecimiento. De la misma manera, damos cumplidas gracias a las autoridades del Instituto de Investigaciones Económicas y de la FES-Acatlán, por su apoyo adicional, siempre oportuno.

# Primera parte

Desregulación económica

# Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de política económica en México

Teresa López González\*

## Introducción

Desde mediados de la década de los ochenta, los gobiernos de México se han empeñado en aprovechar las condiciones favorables de creciente liquidez que prevalecen en los mercados internacionales de capital, como una estrategia de financiamiento del crecimiento económico. Ello ha exigido la aplicación de políticas antinflacionarias que aseguren la estabilidad en los precios internos. En el mismo sentido, y en contradicción con lo anterior, se han fijado elevadas tasas de interés que ofrecen (gracias a la inelasticidad del gasto interno respecto de la tasa de interés) altos rendimientos a los ahorradores externos. De esta forma, se ha estimulado la entrada de abundantes recursos financieros externos (altamente volátiles, debido a su carácter especulativo) para complementar el bajo ahorro interno en periodos de crecimiento de la liquidez internacional.

Como parte de esta estrategia, entre 1988-1992 se instrumentaron reformas económicas que condujeron a una transformación profunda del sistema financiero. Con dichas medidas se pretendía mejorar el funcionamiento de los mercados de dinero y capital mediante su desregulación y modernización tecnológica. Que conduciría, según el punto de vista, a una óptima asignación de los recursos, a mayores niveles de ahorro interno e inversión

\*La autora es profesora titular de la Facultad de Estudios Superiores-Acatlán.

productiva; y en consecuencia, al crecimiento del producto y el empleo. Por los resultados arrojados, esto estuvo muy lejos de suceder, en su lugar esta política condujo a la sobrevaluación del tipo de cambio, y al consecuente deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que como lo ha demostrado la experiencia mexicana, mientras no se modifiquen las distorsiones estructurales de nuestra economía, dicho desequilibrio no se corregirá.

Esta situación fue enfrentada por el Banco de México mediante una elevación de las tasas de interés, con el claro propósito de inducir la colocación de deuda interna, por encima de sus necesidades presupuestales, como una estrategia proteccionista de las reservas internacionales, con el fin de alcanzar la estabilización del sector externo. La subordinación de la política fiscal al objetivo de estabilización del sector externo no sólo obstaculizó las potencialidades que tiene la política fiscal para lograr el crecimiento económico y la generación de empleo, sino también comprometió la efectividad de las políticas monetaria y cambiaria al sostener la sobrevaluación de la moneda, en su empeño por mantener la estabilidad de los precios internos.

Esta estrategia de corto plazo para estimular el crecimiento económico, terminó por poner en riesgo la solvencia del sistema bancario mexicano en diciembre de 1994. De hecho, la desintermediación bancaria que se hizo evidente con esta crisis fue generada por los factores mencionados arriba; esto es, por el alto endeudamiento interno del sector público, derivado de la estrategia antinflacionaria que llevó a cabo el Banco de México; el incremento del riesgo cambiario, a que condujo la política de sobrevaluación del tipo de cambio; y las altas tasas reales de interés, que ante el afán de atraer flujos de capitales externos las autoridades monetarias de nuestro país se vieron obligadas a establecer, para aprovechar el incremento en la liquidez internacional [Kregel, 1986]. En efecto, en 1994 se hizo evidente la vulnerabilidad del modelo de crecimiento basado en factores exógenos, y que ante el deterioro de éstos resultaba necesario reactivar los mecanismos endógenos. Sin embargo, la aplicación de políticas de estabilización monetario-cambiarías que aseguraran la entrada de capitales externos y una alta rentabilidad para el capital financiero, impidieron la instrumentación de

políticas fiscal y crediticia expansivas que permitieran contrarrestar el deterioro en la competitividad de las exportaciones, provocado por las altas tasas de interés y la sobrevaluación del tipo de cambio.

La inserción de México al proceso de globalización financiera mundial subordinó su ciclo económico a las drásticas y constantes fluctuaciones que experimentaron los flujos de capitales externos. De tal forma que, el déficit comercial externo se ha deteriorado aceleradamente; la desarticulación de procesos y cadenas productivas sigue su marcha; el creciente desempleo contrasta con nuevas ramas exportadoras que cuentan con una alta presencia de maquiladoras; los bajos niveles de inversión productiva coexisten con altos niveles de endeudamiento interno y externo, tanto del sector privado como del público. Todo ello ha profundizado la desigualdad social en el país.

En general, la desregulación financiera, con su consecuente flujo de capitales externos, ha reducido el margen de maniobra del gobierno para instrumentar políticas monetaria y fiscal anticíclicas, así como una paridad cambiaria realista, pues la aplicación de dicha estrategia generaría expectativas de inflación y devaluación, lo que propiciará la salida de capitales y la inestabilidad financiera. Por el contrario, el gobierno ha priorizado el equilibrio en la balanza de capitales, que constantemente, y de manera contradictoria, se ve amenazado por los flujos de capitales externos.

Partiendo de esta perspectiva, en este trabajo se analizan, con base en la experiencia mexicana, los efectos de la desregulación financiera sobre el manejo de la política fiscal y en particular su subordinación, vía endeudamiento público, al objetivo de estabilidad monetaria. Para ello, se divide el trabajo en tres apartados; en el primero se hace una revisión general de los efectos de la desregulación financiera sobre el crecimiento económico. En el segundo apartado se presenta un breve análisis del carácter contradictorio de las políticas deflacionistas y de estabilización que se han venido aplicando en México, desde principios de la década de los ochenta. En el último, se realiza un breve estudio sobre el comportamiento de los mecanismos de financiamiento y los fondos de la inversión en México, durante el periodo 1960-1994. Este apartado se divide en dos etapas, la que abarca de 1960-1982, que se carac-

teriza por la aplicación de una política fiscal expansiva y un control flexible de los agregados monetarios, que permitieron un crecimiento estable y sostenido, en el contexto de un sistema financiero regulado. Y, la segunda etapa, 1983-1994, que se caracteriza por la instrumentación de políticas fiscal y monetaria contraccionistas, que generaron recesión económica e inestabilidad financiera, en el marco de un sistema financiero desregulado. Ello nos permitirá explicar las causas que han generado el círculo vicioso de alto endeudamiento del sector público, desintermediación bancaria, inversión especulativa e inestabilidad financiera.

## Desregulación financiera y crecimiento económico

La acumulación de capital requiere de un nivel adecuado de inversión y de un monto semejante de ahorro para *fondearla*. El financiamiento de la inversión sólo requiere de instituciones financieras dispuestas a prestar para realizar inversiones, que anteceden al ahorro. Si bien la inversión no está restringida por el ahorro previo, en el largo plazo el ahorro debe igualarse a la inversión planeada para que la inversión real se lleve a cabo. Esto es, en el largo plazo la tasa de crecimiento del producto debe generar un nivel de ingreso capaz de elevar la tasa de ahorro interno que asegure el *fondeo* del incremento de la inversión planeada [Thirlwall, 2001; Levy, 2001].

En 1973 McKinnon y Shaw, de manera independiente, abordan el problema de la deficiencia del ahorro interno en los países en desarrollo, el cual es considerado como una deficiencia derivada de la *fragmentación* y *represión* de los mercados financieros de estas economías. Con el término *represión* MacKinnon se refiere a las distorsiones que las regulaciones gubernamentales y las autoridades monetarias generaron en el funcionamiento de los mercados financieros. Entre estas regulaciones se encuentran los topes a las tasas de interés internas, la obligatoriedad en los requisitos de reservas para la banca comercial y los límites máximos al crédito con bajas tasas de interés subsidiadas. Éstas, según dichos autores, han reducido los flujos de fondos hacia el sector financiero

formal además de distorsionar la asignación eficiente de los recursos. Se afirma que al estimular la asignación de recursos a proyectos menos rentables se inhibe la generación de ahorro y, en consecuencia, el financiamiento a proyectos de inversión de alta productividad. Lo que conlleva a niveles de crecimiento más bajos que los que se lograrían en ausencia de estas regulaciones. Con base en este razonamiento, McKinnon y Shaw se pronunciaron por una total liberalización financiera en los países en desarrollo.

Esta posición teórica, que resurge con fuerza hacia mediados de la década de los ochenta, ha influido de manera importante en los programas de desregulación financiera que forman parte de las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), los cuales han sido aplicados en las economías de los países en desarrollo.

A pesar de las coincidencias en el análisis de McKinnon y Shaw, existen diferencias. Para McKinnon las tenencias de dinero y la acumulación de capital son complementarias en el proceso de desarrollo económico. Dada la naturaleza de la inversión (desembolsos previos para la compra de activos fijos, materias primas, etc.) y la dependencia del autofinanciamiento, los agentes necesitan acumular saldos monetarios antes de que la inversión se realice. Por ello, para estimular que los agentes acumulen saldos monetarios, es necesario fijar tasas de interés reales positivas (altas). Ante esto, los inversionistas tomarán proyectos con una rentabilidad alta, asegurando así que la tasa real de rendimiento de su inversión sea mayor que la tasa de interés real [McKinnon, 1974]. Por su parte, Shaw pone el acento en la importancia de la liberalización financiera para elevar la profundización financiera, y en el efecto de las altas tasas de interés reales para estimular el ahorro y, al mismo tiempo, desalentar la inversión en proyectos productivos de bajo rendimiento. Según Shaw, el incremento en las obligaciones del sistema bancario, resultado de las altas tasas de interés, permite a los bancos disponer de mayores recursos que serán distribuidos de manera más eficaz entre los proyectos de mayor rentabilidad [Shaw, 1973].

El planteamiento sencillo y pragmático de estos argumentos a favor de la desregulación y liberalización financiera lo hace contun-

dente; sin embargo, si se revisa la evidencia empírica relacionada con los efectos de la liberalización financiera sobre el ahorro, la inversión productiva y el crecimiento económico, es necesario plantear algunas dudas sobre esta postura teórica. Primero, el tipo de ahorro al que dichos autores se refieren es el ahorro financiero. Según estudios empíricos,<sup>1</sup> el ahorro financiero puede aumentar a medida que la tasa de interés se incrementa (efecto inicial de la liberalización financiera). Sin embargo, es muy probable que se dé una sustitución entre activos financieros y otros activos; de tal forma que el ahorro total permanezca constante.<sup>2</sup> Segundo, con base en el primer punto, podemos decir que en cualquier análisis económico convencional, un cambio en el precio, en este caso en la tasa de interés, genera tanto un efecto ingreso como un efecto sustitución. Si bien este último estimula el ahorro (en contra del consumo), el primero y el segundo, lo reduce, dependiendo de que las magnitudes puedan anularse mutuamente.

Tercero, los estudios empíricos sobre el efecto de la liberalización financiera en el ahorro total, para países en desarrollo, no arrojan resultados contundentes, ya que concluyen que hay pocos elementos para sostener la hipótesis de que la represión financiera inhibe el ahorro [Gupta, 1987]. En cambio, sí han comprobado que el ingreso real es el determinante más importante del ahorro total. En este mismo sentido, otros estudios han puesto en duda que la elasticidad precio del ahorro (esto es, de la tasa de interés), sea significativamente positiva, e incluso se afirma que es difícil identificarla en los estudios para los países en desarrollo [Giovannini, 1983]. En el caso de los países asiáticos, se ha demostrado que a pesar de que la liberalización financiera fue gradual, no se verificó un efecto positivo sobre el ahorro y la inversión; en todo caso, la relación entre ahorro y tasa de interés es muy ambigua, lo que ha llevado a concluir que las decisiones de ahorrar son determinadas por varios factores [Cho y Khatkhate, 1990].

<sup>1</sup> Existen estudios empíricos muy importantes como los realizados por Edwards [1996]; Masson, Bayoumi y Samiei [1998]; y Hussein y Thirlwall [1999], que arrojan información muy importante sobre los efectos de la liberalización financiera.

<sup>2</sup> La mayoría de los estudios empíricos sobre la relación ahorro-tasa de interés no profundizan sobre el comportamiento del ahorro financiero y el ahorro total. Pero, señalan que el ahorro financiero presenta una alta sensibilidad a la tasa de interés, en tanto que, el ahorro total no muestra sensibilidad. Véase Warman y Thirlwall, 1994.

El mismo Fry, ante la evidencia empírica ha moderado sus conclusiones derivadas de sus estudios de 1995, al reconocer que el efecto de la liberalización financiera sobre el ahorro es “relativamente pequeño”, y que los efectos positivos de la tasa de interés sobre el ahorro detectado en las economías asiáticas, ha disminuido durante las últimas décadas. Según estos estudios, todo parece indicar que la liberalización financiera no ha repercutido positivamente al ahorro agregado. Entonces, siguiendo el enfoque de McKinnon, el supuesto efecto positivo debiera provenir de una distribución más eficiente de los recursos, que aumente la productividad. Esto, debido a que ante tasas de interés altas, los inversionistas colocarán sus recursos en proyectos con alta productividad.<sup>3</sup>

Cuarto, el enfoque de la liberalización financiera considera a los bancos como simples depositarios de ahorro, lo que conduce a suponer que la oferta de préstamos del sistema bancario depende únicamente de los depósitos que poseen los bancos, por lo que si éstos aumentan automáticamente también lo harán los préstamos. En otras palabras, que la oferta de crédito está exógenamente determinada. Pero si consideramos que los bancos tienen el poder de crear dinero mediante la emisión de cuasi-dineros (cheques, tarjetas de crédito, etc.), que se encuentran respaldados por el banco central, que funciona como prestamista de última instancia, entonces la oferta de crédito estará determinada por su demanda y no por la oferta de depósitos. Esto significa que la oferta de crédito es endógena y, por tanto, lo importante no son los estímulos (tasas de interés reales altas) al ahorro, sino los incentivos a la inversión, la cual requerirá seguramente de tasas de interés más bajas.

En el caso de México se ha demostrado que durante el periodo 1960-1990, el ahorro financiero respondió positivamente a la tasa de interés, lo que explica el aumento del crédito del sistema bancario ofrecido al sector privado. Sin embargo, a pesar de este efecto

<sup>3</sup>Desafortunadamente, no se ha investigado mucho sobre la relación productividad-tasa de interés. En el informe del Banco Mundial para 1989, se sostiene que en países con tasas de interés reales positivas la productividad media de la inversión (medida por el cociente producto/capital) era cuatro veces mayor que en países con tasas de interés reales negativas.

positivo de la oferta del crédito sobre la inversión, se da un efecto negativo de la tasa de interés sobre el nivel de la inversión, lo que obligó a la oferta de crédito a mantenerse constante, e incluso el efecto neto de las tasas de interés reales más altas sobre la inversión es negativo<sup>4</sup> [Warman y Thirlwall, 1994].

Quinto, las altas tasas de interés no sólo desalientan la inversión, también han provocado la sobrevaluación de las monedas nacionales, debido a los grandes flujos de capitales externos que se ven fuertemente atraídos por las altas tasas de interés. Sus efectos son la caída de las exportaciones, y el aumento en el costo del servicio de la deuda tanto interna como externa. Lo que obliga a disminuir el gasto público, y puede conducir a una combinación de inflación de costos con desempleo creciente (estanflación), debido al efecto negativo de los costos financieros sobre la inversión, el crecimiento y el empleo. Aunque también, la sobrevaluación de la moneda combinada con recortes en el gasto público puede tener efectos deflacionarios, debido a tres causas: el efecto negativo de la caída del gasto público sobre la demanda agregada, vía caída del consumo interno; el efecto negativo de la caída de las exportaciones (demanda externa) sobre la demanda agregada; y el efecto deflacionario de las importaciones baratas (por sobrevaluación del tipo de cambio) sobre los precios relativos internos.

Sexto, según el punto de vista de los estudios de la *represión financiera* las altas tasas de interés reales atraerán fondos desde el sector monetario informal, que carece de mecanismo de regulación para la asignación y usos de los recursos, hacia el mercado formal. Se argumenta que la regulación de los bancos por medio del requisito de reservas o préstamos obligatorios al gobierno, ha propiciado la desviación de los fondos hacia el sector informal, provocando una reducción de la oferta total de préstamos al sector privado [Buffie, 1984]. En consecuencia, según los teóricos de la *represión financiera*, si las tasas de interés no son controladas, permitiendo que el

<sup>4</sup>Según Thirlwall, otros estudios empíricos también han demostrado esta tendencia. El estudio realizado por Demetriades y Devereaux, para 63 países en vías de desarrollo, que abarca el periodo 1961-1990; mostró que el efecto negativo del alto costo del capital sobre la inversión excede el efecto positivo de la mayor oferta de fondos de inversión. Por su parte, el estudio realizado por Greene y Villanueva, que se basa en una muestra de 23 países en desarrollo para el periodo 1975-1987, presentó una relación negativa entre las tasas de interés reales y la inversión.

mercado determine la *tasa de equilibrio*, los recursos serán distribuidos de manera eficiente, y el racionamiento del crédito cesará. Sin embargo, si consideramos la asimetría en la información, es probable que los bancos realicen una selección adversa en el financiamiento de proyectos. En la medida que los prestatarios conocen más que los prestamistas sobre los riesgos que involucra el otorgamiento de un crédito a su inversión; se espera que un banco maximizador de ganancias, que actúa racionalmente, racione el crédito para reducir el riesgo, e incluso a aquellos proyectos que ofrecen mayores rendimientos, pero que implican un riesgo mayor [Stiglitz y Weiss, 1981].

Por otro lado, es difícil determinar cuál es la tasa de equilibrio para un país, nada indica que ésta deba ser necesariamente positiva. Si la preferencia por la liquidez es muy alta y la demanda de inversión muy baja, las curvas de ahorro e inversión pueden interceptarse a una tasa de interés real negativa. En este sentido, la liberalización financiera debe ser evaluada por sus efectos sobre el crecimiento económico, aunque no existe evidencia empírica sobre la causalidad bidireccional entre los niveles de profundidad financiera y crecimiento económico. En algunos estudios empíricos se ha demostrado que un sistema financiero desarrollado se relaciona positivamente con tasas de crecimiento presentes y futuras más aceleradas, con una mayor acumulación de capital físico [King y Levine, 1993]. Si bien en otros estudios empíricos sí se detecta este tipo de causalidad bidireccional; no obstante, cuando se incluyen variables como políticas del sector financiero y estructuras institucionales, se observan distintos patrones de causalidad. Por ejemplo, en el caso de Corea del Sur se detectó una relación negativa entre una tasa de interés real alta y el crecimiento económico. Cabe señalar que a pesar de la liberalización financiera, esta economía siguió deliberadamente una política de bajas tasas de interés reales para estimular la inversión.

Ante esta ambigüedad en los resultados empíricos, De Gregorio y Guidotti [1995] han sugerido que la relación entre tasas de interés reales y el crecimiento económico probablemente tenga forma de U invertida, pues tasas de interés reales negativas (bajas) no conducen a una mayor profundización financiera y a un mayor creci-

miento económico; en tanto que tasas de interés reales muy altas reducen el crecimiento económico debido a que desestimulan la inversión y conducen a una concentración del financiamiento en proyectos riesgosos. En todo caso, lo que queda claro es que, para que una reforma financiera tenga un efecto positivo sobre el crecimiento económico es necesario partir de un escenario macroeconómico, financiero e institucional adecuado, además de una sincronización entre el proceso de desregulación económica interna y la liberalización externa. Esto último es fundamental por los efectos negativos que puede provocar una liberalización externa (llevada a cabo al mismo tiempo; por ejemplo, que una liberalización de las tasas de internas) sobre el tipo de cambio.

## Las políticas antinflacionarias y el mito de la estabilidad macroeconómica

Para evitar la vulnerabilidad externa y asegurar la entrada de flujos de capitales, México se ha visto obligado a aplicar políticas de estabilidad monetaria y una férrea disciplina fiscal. Sin embargo, la entrada de dichos capitales no se ha canalizado al sector productivo ni al incremento de la productividad; de ahí que no se hayan generado las condiciones endógenas de acumulación de capital y capacidad de pago de la economía. Por el contrario, se cayó en un sobreendeudamiento interno y externo, tanto del sector público como del privado, que se ha venido financiando con la venta de activos y empresas. La desregulación económica y la liberalización financiera, conjuntamente con las políticas monetaria y fiscal restrictivas han reducido la participación del Estado en la economía, en tanto que el sector privado y el mercado se han constituido en los rectores de la actividad económica. Ello ha profundizado los desequilibrios estructurales, pues la inversión privada se ha canalizado a los sectores de alta rentabilidad y ganancias de corto plazo, ubicados fundamentalmente en el sector financiero y de servicios.

La estrategia antinflacionaria que se aplica desde 1988, conduce al gobierno a acelerar la apertura del sector externo y a la apreciación cambiaria, aumentando con ello los coeficientes de importación de insumos y el volumen de importaciones de bienes

CUADRO 1  
INDICADORES MACROECONÓMICOS 1960-1994  
(Tasa de crecimiento promedio anual)

Años	PIB	Inflación	Base monetaria	Billetes y moneda	M4	Ahorro financiero <sup>1</sup>
1960-1964	6.4	2.3	11.1	10.3	20.0	24.0
1965-1970	6.2	2.6	13.2	9.1	18.1	20.1
1971-1976	6.0	14.9	25.8	25.9	17.4	15.8
1977-1982	6.5	33.3	43.1	35.9	44.8	46.7
1983-1988	0.2	83.3	47.9	72.3	82.4	83.8
1989	3.3	19.7	10.6	36.7	50.7	52.2
1990	4.4	29.9	35.6	42.8	46.3	46.6
1991	3.6	18.8	23.9	40.8	30.9	30.0
1992	2.8	11.9	14.0	16.2	19.8	20.1
1993	0.7	8.0	7.3	12.3	26.5	28.0
1994	3.5	7.1	20.6	20.6	24.1	24.4
1989-1994	3.0	15.6	18.3	27.6	32.6	33.0

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos.

<sup>1</sup>Ahorro financiero = M4 - (billetes y monedas).

terminados, lo que agravó las presiones sobre el déficit de la balanza comercial, debilitando los eslabonamientos productivos y el efecto positivo de un incremento de la inversión sobre el ingreso, el empleo y el ahorro interno; en tanto que los requerimientos financieros han aumentado, y los flujos de capitales externos se hacen más necesarios para lograr la estabilidad macroeconómica. En efecto, los requerimientos crecientes de flujos de capitales externos se han convertido en una condición necesaria para mantener la estabilidad cambiaria y monetaria. Además, la contracción del gasto público para alcanzar la disciplina fiscal y la creciente necesidad de esterilización de divisas por parte de la autoridad monetaria han obligado a mantener altas tasas de interés internas.

En este contexto, las empresas altamente exportadoras son más vulnerables a las perturbaciones externas, ya que ante una disminución de las ganancias es muy probable que disminuyan su gasto de inversión, lo que tendrá un efecto multiplicador en la recesión económica; ello alimenta la configuración de expectativas negativas sobre la economía, inhibiendo la entrada de capitales e

CUADRO 2  
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO  
(Como % del PIB)<sup>1</sup>

Años	Saldo cuenta corriente	Exportaciones netas <sup>2</sup>	Saldo pagos a los factores y transferencias
1960-1964	-2.4	-1.6	-0.8
1965-1970	-2.7	-1.8	-0.8
1971-1976	-3.0	-0.1	-2.8
1977-1982	-3.3	0.0	-3.3
1983-1988	1.5	5.7	-4.2
1989	-2.6	-0.2	-2.4
1990	-2.7	-1.2	-1.5
1991	-4.6	-8.8	-1.3
1992	-7.2	-5.6	-1.7
1993	-6.2	-4.3	-2.0
1994			

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos e INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales.

<sup>1</sup> Proporciones tomadas a precios corriente.

<sup>2</sup> Exportaciones - Importaciones de mercancías y servicios no factoriales.

induciendo su salida. Paralelamente, se da una desarticulación del mercado de capitales, la desvalorización de los activos y una mayor vulnerabilidad del sector financiero [Palley, 1994].

En 1997 dos factores permitieron a México retomar su crecimiento económico: el primero fue la recuperación de la economía estadounidense hacia finales de 1996, que reactivó el crecimiento de las exportaciones mexicanas; el segundo se dio a principios de 1998, con el efecto favorable que el alza del precio internacional del petróleo provocó en las finanzas públicas. Pero este crecimiento basado en las exportaciones no ha tenido los efectos multiplicadores que se esperaban en el conjunto de la economía, debido a los altos coeficientes de importación y a la baja generación de empleos, dos características de las nuevas ramas altamente exportadoras. La creciente dependencia de las exportaciones y los elevados coeficientes de importación en los que la capacidad exportadora se basa, se han convertido en una fuente de deterioro y vulnerabilidad de la balanza comercial; que a su vez, presiona sobre el tipo de cambio y la tasa de interés. En consecuencia, es muy probable que la rela-

ción entre tipo de cambio sobrevaluado y altas tasas reales de interés agudicen los problemas de insolvencia e inestabilidad bancaria.

La estabilidad macroeconómica que se ha logrado carece de las bases microeconómicas necesarias para emprender el crecimiento económico estable y sostenido, ya que la primera sigue dependiendo del comportamiento de las variables externas, tales como los flujos de capitales externos, la disponibilidad crediticia de la banca privada internacional, las variaciones de la tasa de interés internacional, el precio internacional del petróleo y del crecimiento de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense; lo que hace que el ciclo de la economía mexicana quede sujeto a la vulnerabilidad del contexto internacional.

Además, el gobierno ha recurrido constantemente a los recortes del gasto público, que combinados con la sobrevaluación del peso se han convertido en la estrategia central (sin descartar el efecto de la contención salarial) para inducir los efectos deflacionarios. Esta estrategia ha reactivado tres mecanismos deflacionarios: el efecto negativo de la caída del gasto público sobre la demanda agregada, vía caída del consumo interno; el efecto negativo de la caída de las exportaciones (demanda externa) sobre la demanda agregada; y el efecto deflacionario de las importaciones baratas (por sobrevaluación del tipo de cambio) sobre los precios relativos internos. Con la caída del consumo interno y de la demanda agregada se ha logrado mantener baja la inflación.

CUADRO 3  
FINANZAS PÚBLICAS 1960-1994  
(Como % del PIB)

Año	Balance financiero a	Balance primario b	Balance operacional c	Balance operacional ajustado d	Interés total e = (a - b)	Componente inflacionario f = (c - a)
1960-1964	-2.1	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
1965-1970	-1.9	-0.6	-1.4	-2.1	-1.3	-0.5
1971-1976	-6.4	-3.4	-3.5	-6.1	-3.0	-2.9
1977-1982	-9.7	-3.4	4.8	-8.7	-6.3	-4.9
1983-1988	-11.9	4.7	-0.8	-4.2	-16.6	-11.1
1989	-5.6	8.6	-1.7	2.0	-14.2	-3.9

CUADRO 3 (Continuación)

Año	Balance financiero a	Balance primario b	Balance operacional c	Balance operacional ajustado d	Interés total e = (a - b)	Componente inflacionario f = (c - a)
1990	-1.0	10.8	4.8	n/d	-11.8	-5.8
1991	-1.5	5.6	2.7	n/d	-7.1	-4.2
1992	0.4	5.6	2.9	n/d	-5.2	-2.5
1993	0.7	4.8	2.1	n/d	-4.1	-1.4
1994	0.1	8.4	3.5	n/d	-8.3	-3.4
1989-1994	-1.1	7.3	2.4	n/d	-8.4	-3.5

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos.

A pesar de la estabilidad en el nivel de precios internos, si no hay certidumbre sobre el crecimiento de la economía, la desregulación financiera puede provocar fuga de capitales y presionar el tipo de cambio a la baja. En última instancia, la aparente estabilidad macroeconómica, entendida como la fijación del tipo de cambio (sobrevaluado) y baja inflación, no garantizan la permanencia de los capitales externos tanto directos como de cartera, menos aún el crecimiento económico. Estabilidad macroeconómica no significa déficit e inflación cero. Es común que la estabilidad macroeconómica coexista con déficit fiscal y de balanza de pagos manejables, y que la baja inflación estimule la posesión de activos financieros. Asimismo, la certidumbre sobre el comportamiento futuro de una economía requiere de un sistema bancario con capacidad para administrar y evaluar el riesgo. Por ello, el gobierno debe regular y supervisar las actividades bancarias, al mismo tiempo que se da el proceso de liberalización y desregulación económica.

### Desregulación financiera en México y subordinación de la política fiscal a la estabilidad monetaria

Durante el largo periodo de regulación financiera en México, que se inicia en 1925 con la fundación del Banco de México, y que continúa con el establecimiento de la banca de desarrollo, mismo que concluye en 1975 con las primeras modificaciones al sistema

bancario, las empresas y el sector público no requirieron de grandes volúmenes de endeudamiento externo para financiar las importaciones en que se sustentaba el proceso de industrialización del país, quizá porque en sus dos primeras etapas (sustitución de bienes de consumo y de bienes intermedios) se requirió de menos recursos. A esto se agrega el efecto de las políticas estatales tendientes a generar ahorro interno, tales como el gasto público en inversión, los cajones selectivos de crédito y la creación y fortalecimiento de la banca de desarrollo. En el mismo sentido actuó el mecanismo del encaje legal para controlar la liquidez de la banca comercial y financiar la inversión del sector público. Todos estos mecanismos conformaron una estructura estable de fondeo de la inversión.

Por supuesto que factores externos como la estabilidad del sistema monetario internacional, bajo la regulación del sistema Bretton Woods, fueron básicos en la estabilidad y disponibilidad de los flujos de capitales y préstamos externos. En particular, las favorables condiciones de contratación, como tasas de interés bajas y periodos de vencimiento de largo plazo, permitieron financiar el déficit en la balanza comercial, que generó el alto crecimiento de las importaciones. A pesar de esta estabilidad, el modelo sustitutivo de importaciones no logró institucionalizar las relaciones entre el sistema financiero y el sector productivo, que fortalecieran la intermediación financiera. En efecto, el hecho de que el gasto público se financiara mediante el encaje legal fue gestando dos problemas. Por un lado, en la medida que el Estado asumió la función de financiamiento de la inversión de proyectos prioritarios de largo plazo (cargando con los riesgos que ello implicaba), evitó que los bancos asumieran directamente la función de intermediación con todos sus riesgos. Este mecanismo colocó a la banca privada en una situación muy cómoda; altos rendimientos y nulo riesgo. Por el otro, ante la imposibilidad política de aplicar una reforma tributaria, el Estado sacrificó su función de recaudación tributaria, lo que fue erosionando gradualmente sus ingresos y, por tanto, las finanzas públicas. Si bien estos problemas no se manifestaron durante el largo periodo de crecimiento (1960-1981), gracias a las condiciones de estabilidad que muestra-

ron los mercados financieros internacionales y a la certidumbre que la libre convertibilidad de la moneda inyectó a la economía mexicana; para 1982 estas variables se convirtieron en la fuente generadora de la inestabilidad del sistema financiero nacional.

CUADRO 4  
INGRESOS ORDINARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1988-2000  
(Como % del PIB)

Año	Ingresos ordinarios	Tributarios	No tributarios	Organismos y empresas de control presupuestal directo
1988	28.1	11.6	4.9	11.6
1989	26.2	11.7	5.1	9.4
1990	25.2	11.1	5.1	9.4
1991	26.2	10.6	7.6	8.0
1992	26.3	11.3	7.4	7.6
1993	23.1	11.4	4.0	7.6
1994	23.1	11.3	4.2	7.6
1995	22.8	9.3	6.0	7.6
1996	23.2	9.0	6.7	7.5
1997	23.1	9.8	6.2	7.2
1998	20.0	10.2	3.9	5.9
1999	20.7	11.2	3.8	5.7

Fuente: Presidencia, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico 1988 y Criterios generales de política económica para 1990.

Esto muestra que la política fiscal (política de gasto, ingresos y financiamiento del déficit público), monetaria y financiera desempeñaron un papel central en la estrategia de crecimiento con estabilidad de precios. En la medida que pudieron aplicarse con cierta independencia y coordinadamente, de acuerdo con los objetivos que se propuso la política económica sustitutiva de importaciones, la política fiscal cumplió su papel anticíclico, en tanto que la política monetaria y financiera permitieron mantener el nivel de liquidez compatible con el ritmo de crecimiento del producto interno. Sin embargo, el proceso de desregulación económica y liberalización financiera que se inicia en 1983, y se continúa de manera profunda en 1988, reactivó mecanismos complejos en los circuitos monetario-financieros que han limitado este papel de la política fiscal.

A principios de la década de los ochenta, el mercado monetario internacional entra en una etapa de inestabilidad; el incremento en la oferta de recursos privados internacionales de corto plazo transformó el régimen cambiario de paridad fija a flotante, el cual se convierte en una fuente de alta volatilidad para las tasas de interés externas. Las condiciones de contratación de deuda y préstamos cambia drásticamente; los plazos se reducen, se incrementan las tasas de interés, surgen nuevos instrumentos de captación con altos rendimientos en los mercados privados internacionales de capitales, en particular los euromercados. Estos mercados atrajeron los recursos de los países en desarrollo, al mismo tiempo que estimularon un mayor endeudamiento externo de sus gobiernos. En el caso de la deuda externa de México (que fue una de las más altas de América Latina) su destino fue el financiamiento del déficit de la balanza comercial y del sector público, generados por la petrolización de la economía. Cabe recordar que el reciclaje de los excedentes petroleros en el sistema financiero nacional no elevó el financiamiento para la inversión productiva; por el contrario, se colocó en la banca privada internacional y en instrumentos especulativos internos como los depósitos de corto plazo de alta liquidez, y los depósitos en dólares, lo cual quedó demostrado con la desintermediación financiera y la fuga de capitales que se suscitó en 1982.

Como consecuencia, el factor que explica la inestabilidad financiera presente desde 1982 es el exceso de liquidez en el mercado financiero internacional, ya que debilitó las políticas estatales que permitieron el financiamiento del gasto público y privado. Por un lado, los plazos de los créditos internos y externos se reducen y, por el otro, la captación financiera se contrae, lo que dificultó el cumplimiento de los compromisos financieros y obstaculizó los mecanismos compensatorios que habían permitido establecer débiles lazos entre el sector productivo y el sistema financiero nacional. En este sentido, podemos decir que la crisis de 1982 dejó ver la vulnerabilidad de los mecanismos compensatorios internos a los cambios en el entorno financiero internacional. Entonces, ésta no fue resultado de la regulación estatal del sistema financiero, sino de la débil relación entre el sistema financiero y el sector productivo,

así como de la falta de adecuación de estos mecanismos compensatorios al entorno internacional. Al respecto, Noemí Levy afirma que la crisis financiera de 1982 no fue resultado de la represión financiera, como lo han querido hacer aparecer los teóricos de la liberalización financiera; por el contrario, fue inducida por la desregulación del sistema monetario mundial, que presionó al sistema financiero nacional a realizar adecuaciones disfuncionales al crecimiento económico [Levy, 2001: 204].

CUADRO 5  
ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN SEGÚN AGENTE  
(Porcentajes)

Periodo	FBKF	FBKF privado	FBKF público	FBKF gob. fed.	FBKF OD y EGF <sup>1</sup>	FBKF empresas <sup>2</sup>
1961-1971	100.0	65.4	34.6	16.7	17.9	83.3
1972-1982	100.0	57.8	42.2	18.8	23.4	81.2
1983-1987	100.0	63.5	36.5	8.1	28.3	91.9
1988-1994	100.0	78.5	21.5	4.9	16.7	95.1
1961-1994	100.0	66.5	33.5	12.5	21.2	37.7

Fuente: Tomado de Noemí Levy, *Cambios institucionales del sector financiero y sus efectos sobre el fondeo de la inversión. México 1960-1994*, anexo.

<sup>1</sup>Organismos descentralizados y empresas del gobierno federal.

<sup>2</sup>Corresponde a la suma de la FBKF privada y de OD y EGF.

CUADRO 6  
INVERSIÓN SEGÚN AGENTES  
(Tasas de crecimiento)

Periodo	FBKF	FBKF privado	FBKF público	FBKF gob. fed.	FBKF OD y EGF <sup>1</sup>	FBKF empresas <sup>2</sup>
1961-1971	8.2	9.2	5.8	9.6	3.3	8.0
1972-1982	6.9	4.5	10.8	3.5	16.4	7.5
1983-1987	1.6	7.8	-8.4	-11.1	-7.7	2.7
1988-1994	8.1	9.1	4.5	14.2	2.0	7.8
1961-1994	5.9	6.5	4.3	3.8	4.5	6.1

Fuente: *Ibidem*, cuadro 5.

# Estabilidad monetaria y política fiscal en un sistema financiero regulado: 1960-1982

*Crecimiento económico  
con estabilidad financiera (1960-1971)*

El carácter expansivo de las políticas fiscal y monetaria

Durante el proceso de industrialización del país, bajo el modelo sustitutivo de importaciones, sobresale la etapa del desarrollo estabilizador, 1960-1971, por ser una de las más dinámicas y estables que ha presentado la economía mexicana: altas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de la inversión fija, una inflación moderada, tipo de cambio estable y baja variación en las tasas de interés internas. Factores que sumados a las condiciones de alta rentabilidad que ofreció el modelo de acumulación sustitutivo de importaciones, coadyuvaron al mantenimiento de dicha estabilidad. La cual no hubiera sido posible en ausencia de las condiciones internacionales favorables, presentes en estos años. En efecto, el entorno financiero internacional se caracterizó por el fuerte crecimiento de la economía estadounidense e inflación mundial baja y estable, lo que permitió una coordinación entre un sistema de tipos de cambio fijos y tasas de interés externas estables. No se presentaron choques externos adversos que condujeran a situaciones especulativas en el mercado internacional de capitales.

Regulación financiera y fuentes de financiamiento

Durante toda esta etapa el Estado mexicano estableció mecanismos compensatorios que no sólo fomentaron la actividad productiva, sino también cumplieron con la función de normar a los agentes económicos; es decir, no sólo reguló los precios sino también intervino directamente en la actividad productiva. Tales mecanismos fueron la imposición del encaje legal a la banca privada y mixta, el establecimiento de cajones de crédito selectivo, destinados al financiamiento de la inversión de actividades prioritarias, y el fortalecimiento y expansión de la banca de desarrollo, que incluye la creación de fideicomisos de fomento, en particular para el sector agrícola y minero. En su conjunto, estos instru-

mentos constituyen una infraestructura fundamental para el fondeo de la inversión pública y privada.

En este contexto, las principales fuentes de financiamiento con relación a la formación bruta de capital fijo fueron: el excedente neto de operación, el consumo de capital fijo, los créditos bancarios, el financiamiento externo y la emisión de valores [Levy, 2001]. De esto se desprende que las empresas recurrieran fundamentalmente a sus recursos internos (reinversión de utilidades) para financiar su inversión, en tanto que el sector financiero mexicano basó su operatividad en el sistema bancario crediticio. Cabe señalar que a pesar del incipiente desarrollo del mercado de valores, la emisión de valores gubernamentales fue muy dinámica desde 1964, debido a que el gobierno recurrió al encaje legal para financiar su gasto. Otro mecanismo compensatorio que coadyuvó a la estabilidad monetario-financiera de este periodo, fue la activa participación de la banca de desarrollo en la emisión de créditos a sectores productivos y sociales prioritarios. Por su parte, los préstamos externos cumplieron un papel complementario y estabilizador de la economía, en tanto que se trató de contrataciones de deuda del sector público de largo plazo.

En general, podemos afirmar que durante esta etapa las principales fuentes de financiamiento del crecimiento económico fueron los recursos internos de las empresas y los mecanismos compensatorios, entre los que sobresale por su importancia el encaje legal, pues permitió movilizar el ahorro interno. Estos mecanismos permitieron al gobierno no sólo fomentar el hacerse de fondos de la inversión (que imprimió características particulares al proceso de industrialización), sino también normar la actividad de los agentes económicos y mantener la estabilidad económica. En otras palabras, fue el ahorro interno, mediante el gasto público, el componente fundamental en el financiamiento del crecimiento económico, mientras que el ahorro externo específicamente la deuda externa (no así la inversión extranjera directa), cumplió una función complementaria al ahorro interno.

Al igual que las condiciones de estabilidad del entorno internacional, el acuerdo político entre las principales fracciones del capital industrial y financiero y el gobierno representaron un

CUADRO 7  
FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
EN RELACIÓN CON FBKF

Periodo	Total	Excedente neto de operación	Consumo capital fijo	Créditos	Financiamiento	
					Valores	Externo
1961-1971	352.0	280.0	28.0	26.0	6.0	13.0
1972-1982	318.0	202.0	25.0	46.0	21.0	24.0
1983-1987	441.0	231.0	54.0	120.0	25.0	12.0
1988-1994	410.0	267.0	51.0	48.0	22.0	30.0
1961-1994	375.0	240.0	39.0	56.0	20.0	23.0

Fuente: *Ibidem*, cuadro 5.

CUADRO 8  
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN FIJA  
(Tasas de crecimiento)

Periodo	Total	Excedente neto de operaciones	Consumo capital fijo	Crédito	Financiamiento	
					Valores	Externo
1961-1971	9.4	6.9	8.1	10.6	28.6	7.7
1972-1982	7.9	502.0	6.9	26.2	32.6	20.7
1983-1987	1.8	-6.3	22.8	18.4	7.0	-11.1
1988-1994	9.3	7.3	4.4	21.6	-16.2	78.3
1961-1994	6.8	5.7	8.0	10.5	15.4	9.5

Fuente: *Ibidem*, cuadro 5.

factor clave en la marcha estable de la economía. Dichos acuerdos permitieron desarrollar una intervención estatal activa en la economía e instrumentar políticas fiscal, monetaria y financiera que no generaran incertidumbre en los inversionistas privados. Prueba de ello es que los mecanismos de financiamiento impuestos por el Estado, tales como el encaje legal y los cajones prioritarios de crédito fueron aceptados por dichas fracciones, en tanto que las empresas financiaron su inversión mediante recursos internos. Esto es, en la medida que los bancos no rechazaron el encaje legal,

aceptaron actuar como prestamistas del gobierno, ya que la tenencia de valores gubernamentales de renta fija generaba altos márgenes de rentabilidad y bajo riesgo. Al respecto, tanto Tello como Fitzgerald afirman que este acuerdo político suponía la aceptación por parte de los bancos para financiar el gasto público, a cambio del compromiso del gobierno de no introducir una reforma tributaria. Sin embargo, con el paso del tiempo este acuerdo representará un costo económico muy alto en términos de margen de maniobra de la política fiscal. En otras palabras, el mecanismo del encaje legal, significó la renuencia del Estado a su función de captación de ingresos tributarios de manera directa (mediante impuestos), cediendo dicha función a la banca privada, que aceptó financiar el gasto público vía el encaje legal.

Esta situación explica la persistencia de los déficit presupuestales que se presentan a lo largo de la década de los años sesenta, ya que se utilizaron las finanzas públicas como soporte de la acumulación privada de capital en el sector industrial, presionando al alza al gasto público, al tiempo que se fortalecía la resistencia a la elevación de los ingresos tributarios. Si esta situación no generó inestabilidad, se debe a que la instrumentación de las políticas monetaria y crediticia expansivas desempeñó un papel fundamental en el financiamiento de estos desequilibrios fiscales mediante fuentes no inflacionarias. En efecto, se alentó el crecimiento del ahorro financiero interno por medio de una elevada tasa de interés, que fue generosamente tratada desde el punto de vista tributario. Además, dado un tipo de cambio fijo, el rendimiento en dólares del ahorro financiero fue muy superior al obtenido en los mercados internacionales; lo que estimuló la entrada de capitales e inhibió su fuga.

#### Mecanismos compensatorios y crecimiento económico

El crecimiento del ahorro financiero estimuló la expansión del sistema bancario, que fue aprovechado por el gobierno para canalizar una parte del ahorro privado hacia el financiamiento del sector público mediante el encaje legal a la banca privada y mixta. Ello explica que la expansión del crédito monetario (que no siempre es inflacionario) al gobierno fuera relativamente bajo

durante este periodo. El saldo de billetes y moneda crece a una tasa anual promedio muy similar a la tasa de crecimiento del PIB nominal. Por otro lado, la contratación de deuda pública externa fue medida y cumplió la función de incrementar la oferta de divisas, condición necesaria para mantener un tipo de cambio fijo, con lo que se eliminan presiones inflacionarias y se asegura la estabilidad en las tasas de interés internas. El efecto conjunto de estos factores, fomentó la generación de expectativas positivas sobre el desarrollo de la economía.

Durante este periodo, tal situación no provocó inestabilidad en el sistema financiero, ya que la banca cumplió su función de intermediación (indirectamente, vía el encaje legal y cajones crediticios) en la medida que el gobierno cumplió su compromiso de no aplicar una reforma fiscal, con lo cual se mantuvo la certidumbre sobre el comportamiento de la economía; el tipo de cambio continuó estable y no se presentaron fugas de capital, a pesar de la libre convertibilidad de la moneda. Sin embargo, para 1973 la inestabilidad en los ingresos públicos y del sistema monetario internacional, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la permanencia de la libertad cambiaria se conjugaron para convertirse en los factores detonadores de la inestabilidad del sistema financiero nacional, cuya primera manifestación fue la fuga de capitales de grandes proporciones que se observa en 1976.

*Crecimiento económico  
con inestabilidad financiera (1972-1982).  
La inestabilidad financiera internacional  
y el carácter restrictivo de las políticas  
fiscal y monetaria*

El ciclo económico que va de 1972 a 1982, fue el último de rápido crecimiento de la economía mexicana, aunque en un contexto de alta inestabilidad, debido tanto a factores internos como externos. Con respecto a los factores externos, el derrumbe del sistema Bretton Woods, provocado en parte por el incremento en la oferta de recursos privados internacionales de corto plazo, debilitó el régi-

men de paridad fija, lo que obligó a establecer tipos de cambio flotantes. Las nuevas condiciones en los mercados internacionales de capitales presionaron al alza a las tasas de interés externas. Estos factores debilitaron al modelo sustitutivo de importaciones, que en sí mismo mostraba ya fuertes signos de agotamiento, en particular en la última etapa correspondiente a la sustitución de bienes de capital.

### Política fiscal expansiva y desequilibrios macroeconómicos: 1971-1977

Con un contexto internacional adverso, el gobierno de Luis Echeverría se proponía hacer compatible el crecimiento económico con una redistribución del ingreso. Se consideraba que era posible avanzar en la senda del crecimiento económico al mismo tiempo que se resolvían los problemas de pobreza y marginación de los grupos mayoritarios de la sociedad. Al igual que en el periodo estabilizador, a la política fiscal se le asignaba un papel central en esta estrategia denominada "desarrollo compartido". En la medida que se pretendía una modificación radical en la estructura productiva y social (origen de la concentración del ingreso) se proponía atacar el problema mediante la aplicación de una política activa de gasto público en programas de carácter social.

En cuanto al sector externo, dado el alto déficit que presentaba la balanza comercial, se planteaba una reducción del mismo, pero ello obligaba a elevar la producción de insumos intermedios (como una vía para reducir los volúmenes de importaciones), lo que suponía un incremento considerable en los niveles de inversión. Ante la imposibilidad de que el capital privado asumiera estos proyectos de larga maduración, todo indicaba que sería el sector público paraestatal el responsable. En consecuencia, el aumento del gasto público, tanto en gasto corriente del gobierno federal como en inversión pública de las empresas paraestatales, serían los mecanismos reactivadores del crecimiento económico.

Pero, para mantener la estabilidad en precios y en tipo de cambio era necesario controlar el déficit presupuestal. Esta situación dejaba ver la urgencia de una reforma fiscal que elevara los ingresos públicos tributarios, así como la necesidad de modificar

los criterios de fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. A diferencia del periodo estabilizador, cuando el acuerdo sobre política tributaria entre el sector empresarial y el gobierno había permitido aplicar una política fiscal y crediticia expansiva, ahora la iniciativa de reforma tributaria que el Ejecutivo envió a la Cámara fue el punto de ruptura entre el gobierno y la cúpula empresarial. A partir de este desacuerdo, las relaciones entre el gobierno y las fracciones dominantes del capital industrial y financiero marcaron la política económica de todo el periodo (1972-1977), que se caracterizó por ser un ciclo económico de "arranque" y "freno", acompañado de un fuerte crecimiento en las tasas de interés, en el nivel de precios y fugas de capitales, antes y después de la macrodevaluación de 1976.

A finales de 1976, la economía mexicana presentaba una fuerte contracción; crisis del sector externo, inflación creciente, grave deterioro en las finanzas públicas, fuertes compromisos de estabilización pactados con el FMI, además de las presiones que implica el cumplimiento con el servicio de la deuda externa del gobierno. Ante esta situación, durante la siguiente gestión presidencial, la de López Portillo, se aplica en su primer año de gobierno un programa ortodoxo de contracción fiscal y monetaria, logrando disminuir el déficit tanto en la balanza comercial como en la cuenta corriente. Asimismo, se logra detener la fuga de capitales, el tipo de cambio se mantiene estable y la inflación se redujo; sin embargo, el PIB decreció 3.4% (por debajo de la tasa histórica del periodo anterior, que fue de 6.0%, en promedio), como resultado de la contracción fiscal y monetaria.

Estos resultados, que con mucho superaban la situación sombría que presentaba la economía mexicana hacia finales de 1976, suavizaron las opiniones pesimistas que se tenían tanto interna como internacionalmente, sobre la marcha de la economía. Esta confianza es reforzada por la riqueza petrolera recién descubierta, la cual era acompañada por los incrementos del precio internacional del hidrocarburo. Todos estos factores influyeron decididamente sobre el consenso dentro del gobierno para aplicar una política fiscal fuertemente expansiva. Los cuatro años que van de 1978-1981 fueron de extraordinario crecimiento económico, incluso muy

superior a las tasas históricas, con una tasa promedio del PIB de 9.2%. Sin duda, el motor de este crecimiento económico fue el gasto público, en particular el de inversión en la industria petrolera.

### Debilitamiento de los mecanismos compensatorios y cambios en las fuentes de financiamiento

Durante todo el periodo 1972-1982, se mantuvieron los mecanismos compensatorios de encaje legal, cajones de crédito prioritario e incluso se amplió el crédito de la banca de desarrollo así como sus funciones con la creación de fideicomisos y fondos de fomento para actividades agropecuarias, forestales y mineras, con lo cual aumentó la participación directa del gasto público en la economía. Paralelamente, en 1975 se adoptaron las primeras medidas para modificar el marco institucional que regía al sistema financiero mexicano, como fue la creación de la banca múltiple, la autorización para formar grupos financieros y la aprobación de la nueva Ley del Mercado de Valores<sup>5</sup> que dota al mercado bursátil de su propio marco normativo. Así, entre 1978-1979, después de la primera devaluación del peso, el mercado de valores empieza a mostrar un crecimiento muy dinámico, que pretendía desarrollar una política de financiamiento directo a la inversión; de ahí que el estímulo a la actividad bursátil incluyera estímulos y exenciones fiscales.<sup>6</sup> Sin embargo, dicho dinamismo dejó ver las deficiencias y el carácter de la actividad bursátil; una alta proporción de las operaciones realizadas se concentraron en la venta-compra de acciones secundarias, y sólo una mínima parte correspondía a la emisión de nuevas acciones [López, 2001: 171].

A diferencia del periodo de alto crecimiento con estabilidad (1960-1971), cuando el dinamismo de la inversión pública se vio

<sup>5</sup>Entre las principales modificaciones de esta ley, se encuentran las siguientes: a) el mercado de valores deja de ser una institución de crédito auxiliar de crédito y b) se fusionan las bolsas de valores de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey en un organismo nacional denominado Bolsa Mexicana de Valores. En 1978 se crea el Instituto Nacional de Valores (Indeval), que funciona como depositario de los valores bursátiles.

<sup>6</sup>Entre estos estímulos, tres fueron de suma importancia: 1. la autorización de cajones de inversión en acciones de los departamentos de ahorro; 2. la aprobación de exenciones fiscales para las ganancias de capital de operaciones bursátiles, y 3. la autorización para la *mexicanización* de las empresas de capital extranjero mayoritario mediante la Bolsa Mexicana de Valores.

acompañado del crecimiento en la inversión privada, en este periodo (1972-1982), la mayor participación de esta última se explica por la drástica caída de la inversión privada, es decir, la inversión pública adoptó una dinámica anticíclica. De forma que, cuando el crecimiento económico mostró signos de estancamiento, el sector público ejerció un mayor gasto público, en particular mayor inversión para mantener el nivel de producto y empleo. Pero esta estrategia centrada en la inversión pública no fue capaz de revertir la polarización sectorial que caracterizaba al crecimiento económico, y menos aún la aguda heterogeneidad que presentaba el sector industrial. En otras palabras, la inversión pública no fortaleció a sectores productivos básicos, como el agrícola y ramas productoras de bienes de capital que se convirtieran en los ejes dinamizadores de un crecimiento estable y sostenido. De ahí que, a pesar de los altos volúmenes de inversión pública, el gasto público no estimuló el incremento en la productividad, competitividad y eficiencia productiva; en consecuencia, no aseguró un crecimiento estable durante este periodo.

Así, durante el periodo 1972-1982 se observó una drástica modificación en la participación de las fuentes de financiamiento del crecimiento económico; el primer lugar lo ocupan los créditos públicos, que por medio de la banca de desarrollo otorgó la mitad del total de los créditos otorgados, los cuales fueron fundamentalmente de corto plazo; en tanto que la banca privada redujo su participación. Es decir, la intermediación financiera durante este periodo, se caracterizó por el otorgamiento de créditos de corto plazo, una demanda creciente de créditos por parte del sector público, y por una mayor participación de la banca de desarrollo en el otorgamiento del crédito total. Esta situación queda reflejada en el mayor apalancamiento de las empresas, en particular entre 1979-1982, cuando el crecimiento económico presenta las tasas más altas, como consecuencia del sobrecalentamiento de la economía inducido por la mayor participación de la inversión pública en la infraestructura petrolera.

Por su parte, el crecimiento en la emisión de valores se explica, fundamentalmente por la colocación de deuda interna, que hasta 1977 se realizaba en las instituciones bancarias, pero que a partir

de 1978 con la aprobación de la emisión de títulos de renta fija, como los CETES y Petrobonos se dinamiza el mercado bursátil [López, 2001:169]. Con respecto al financiamiento externo, la deuda externa pública dejó de ser complementaria, y adquirió un papel estratégico en el financiamiento del déficit externo y público; en tanto que la inversión extranjera directa disminuyó.

La banca privada a pesar de haber reducido su participación en el otorgamiento de créditos no se vio afectada, debido a los altos rendimientos que recibía por concepto de encaje legal. En general, podemos decir que durante todo el periodo 1972-1982, el financiamiento externo a las empresas aumentó (en tanto que la reinversión de utilidades disminuyó), siendo sus principales fuentes los créditos públicos (mediante la banca de desarrollo), los créditos bancarios, en ambos casos se trató de créditos de corto plazo y, en menor proporción, la emisión de valores, en particular en el caso de las grandes empresas.

En efecto, durante 1978-1982 la liquidez en el sistema financiero era alta, según los pasivos de la banca, predominaban los instrumentos líquidos y los de plazos menores a un año, 17 y 59%, respectivamente. En otras palabras, la cantidad de créditos aumentaba, en tanto que las obligaciones bancarias mantenían constante su estructura de corto plazo. Lo que impidió que el sistema bancario conformara un fondo *revolvente* [Levy, 2001: 198]. En consecuencia, tres factores contribuyeron a la gestación de una estructura financiera inestable:

a) La captación de recursos de corto plazo, que impidió a la banca otorgar créditos de largo plazo. Esto es, no fue posible hacerse de fondos para proyectos de inversión de larga maduración.

b) La disminución de la participación del crédito privado en el crédito total. Lo cual no afectó a la banca, pues los rendimientos que ésta recibía por concepto del pago de intereses del encaje legal compensaron con mucho aquella disminución. Sin embargo, este mecanismo de financiamiento del gasto público se convirtió en un factor de presión para el manejo de la política monetaria, y

c) el debilitamiento de la participación de la banca de desarrollo en el total de crédito otorgado, indujo una desaceleración en el ritmo de crecimiento del producto.

Cabe señalar que la banca de desarrollo otorgó la mitad del crédito total, sin embargo, en este periodo, sólo creció tres puntos porcentuales. De esto se desprende que el gobierno mediante de la banca de desarrollo, asumió los riesgos de prestar al sector productivo y tomar deuda en moneda extranjera a tasas de interés, mientras que la banca privada se concretó a adquirir valores gubernamentales y captar recursos del público. Situación que estranguló las finanzas públicas y limitó el manejo de la política monetaria. El incremento de la inversión pública que se enfrentó a los límites que le impuso la política de precios y subsidios de los bienes públicos y la baja recaudación fiscal, explican el alto endeudamiento fiscal y externo del sector público, que alimentaron el riesgo cambiario. De esta forma, el gobierno continuó interviniendo directa y de manera creciente en la producción y en el financiamiento del sector empresarial, pero ahora para compensar la caída de los créditos bancarios. Sin embargo, y a pesar de los estímulos al sector privado, en 1982 el gobierno no pudo detener la fuga de capitales ni la desintermediación bancaria, generándose un círculo vicioso de altas tasas de interés, inflación, riesgo cambiario y devaluación.

Inestabilidad financiera:  
alta liquidez y contracción crediticia

La inestabilidad financiera fue generada por la libre convertibilidad de la moneda, que en un contexto de alta movilidad de los capitales erosionó los mecanismos tradicionales de hacerse de fondos para el gasto público. El incremento de la liquidez internacional elevó la oferta de créditos internos, pero las elevadas tasas de interés estimularon la colocación del ahorro en instrumentos de corto plazo, en tanto que la inversión se contrajo. El gobierno continuó financiando su gasto mediante la emisión de valores gubernamentales, y para inducir su adquisición por parte de la banca

privada aumentó y desreguló las tasas de interés (tanto absolutas como relativas) aplicables al encaje legal. Esta situación en parte fue alimentada por el sector bancario privado, ya que presionó por obtener mayores tasas de interés mediante el establecimiento de instrumentos de corto plazo lo que, finalmente, condujo a la desintermediación financiera; en tanto que el gobierno, para neutralizar esta situación, creó instrumentos ligados al precio de las divisas, como fueron las cuentas de cheques en dólares.

La combinación de la política fiscal expansiva con una política monetaria restrictiva y una de tipo de cambio sobrevaluado, en particular durante el periodo 1979-1982, no repercutió en los rendimientos del sector privado debido a que el sector productivo fue subsidiado mediante los bajos precios de bienes y servicios públicos, bajos impuestos, regímenes fiscales especiales y la protección al mercado interno; en tanto que el sector bancario percibió altos rendimientos mediante las elevadas tasas de interés que el Banco de México pagó por concepto de encaje legal.

Durante el periodo 1979-1981, se puso en marcha una importante reforma tributaria,<sup>7</sup> el abultado gasto público superó con mucho los ingresos y el déficit financiero se disparó, financiándose con deuda externa, aunque también lo hizo de manera importante mediante la monetización. En efecto, a pesar de los esfuerzos que el gobierno realizó para ajustar su gasto y aumentar los ingresos, el déficit financiero como proporción del PIB representó 16.9%.<sup>8</sup> Durante 1982 la deuda externa se mantuvo constante, debido a la paralización de los créditos externos y la deuda pública interna creció 190%, en términos nominales. Por otro lado, si consideramos que el agregado monetario M1 crecía a una tasa elevada, pero muy inferior a la del índice de precios

<sup>7</sup>Dicha reforma planteaba los siguientes objetivos centrales: alcanzar la cobertura integral de globalización de los ingresos provenientes de impuesto sobre la renta (ISR), con que se consideraba se alcanzaría la progresividad de este impuesto, además de reducir la evasión fiscal al identificar todas las fuentes de ingresos del contribuyente; se avanzó en la solución del problema de la doble tributación que implicaba el tratamiento fiscal de los cobros de intereses y dividendos; se realizaron ajustes para disminuir el castigo impositivo que implicaba la inflación; y se sustituye al impuesto sobre los ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado (IVA).

<sup>8</sup>Cabe señalar que más de 11 puntos porcentuales de esta cifra corresponden a la amortización inflacionaria de la deuda incluida en los intereses nominales.

(54 y 98%, respectivamente), es claro que ante la elevada tasa de inflación<sup>9</sup> y la creciente incertidumbre, los agentes económicos evitaban las tenencias de saldos en moneda nacional.

Por otro lado, la expansión del consumo y de la inversión gubernamental generó un efecto de arrastre sobre el gasto privado en consumo e inversión, provocando que la demanda global creciera más rápido que el producto interno, brecha que fue cubierta con importaciones. Los efectos de esta situación no se hicieron esperar; la balanza comercial mostró elevados déficit, el pago de intereses alcanzó cifras escandalosas. Pero, estos desequilibrios fueron fácilmente financiados con créditos externos, por lo menos hasta mediados de 1981. La bonanza financiera también trajo consigo la de créditos externos, la inestabilidad de esta situación fue percibida por los sectores empresariales hacia mediados de 1981, iniciando las primeras fugas de capitales, que se intensifican cuando empieza a descender el precio del petróleo, al mismo tiempo que las tasas de interés internacionales inician una tendencia alcista. Finalmente, en agosto de 1982, en un intento desesperado por contener las fugas de capitales, el gobierno impone el control generalizado del tipo de cambio y decreta la nacionalización del sistema bancario.

A pesar de que los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo se habían fijado como objetivo el crecimiento económico, todo el periodo 1971-1982 estuvo dominado por la preocupación de controlar el incremento en los precios y reducir los desequilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. Lo que condujo, finalmente, a la aplicación de una política fiscal fuertemente restrictiva, particularmente en 1977 y 1982, acompañada de una política monetaria conservadora. El efecto conjunto de esta política acentuó la precaución de los inversionistas privados, quienes contrajeron su demanda de créditos, lo que generó un exceso de liquidez en el sistema bancario. La combinación de estos dos factores (alta liquidez y contracción en la demanda de crédito) se

<sup>9</sup> Los incrementos durante 1982 en los salarios nominales, en algunos bienes con precios controlados (tortilla, gas, electricidad, así como los incrementos mensuales nominales de entre 2 y 3% en estos dos últimos servicios), que sumados al incremento de 100% en los combustibles, que en diciembre autorizó el gobierno de Miguel de la Madrid, aumentaron las presiones inflacionarias.

convirtió en el elemento detonador de la crisis financiera de 1982, ya que el ahorro interno que se había generado (con los excedentes petroleros) se colocó en instrumentos especulativos de corto plazo que otorgaban altos rendimientos, pero eran sumamente volátiles.

## **Crisis y estabilidad macroeconómica. El nuevo papel de la política fiscal en un sistema financiero desregulado: 1983-1994**

En agosto de 1982, era evidente la fragilidad de las variables macroeconómicas; el PIB registró una tasa de crecimiento anual negativa de 0.6%, después de casi 50 años de crecimiento ininterrumpido. Por su parte, las medidas de ajuste en el gasto público se reflejaron en un fuerte ajuste del sector externo, en particular la balanza comercial produjo un excedente, inducido por la contracción de las importaciones que ocasionaron las constantes devaluaciones del tipo de cambio<sup>10</sup> y la política fiscal restrictiva. Sin embargo, la fuga de capitales no paró, a pesar de la macro devaluación y de la conversión forzosa de los mexdólares a pesos. Así, el colapso financiero de 1982, se produjo cuando los acreedores externos, al advertir el alto déficit de la balanza de pagos, el debilitamiento del mercado petrolero, el alto nivel de la deuda externa y las altas tasas de interés externas, se negaron a seguir financiando el desequilibrio externo.

### *Ajuste macroeconómico e inestabilidad financiera (1983-1987)*

Ante esta situación la administración de Miguel de la Madrid instrumentó una política de ajuste macroeconómico cuyos objetivos de corto plazo eran el control de la inflación que impidiera una espiral hiperinflacionaria y revertir el desequilibrio externo

<sup>10</sup>En diciembre de 1982 la nueva administración de Miguel de la Madrid restablece parcialmente el libre mercado del tipo de cambio, de tal forma que hacia finales de este año, el tipo de cambio había alcanzado un nivel cinco veces superior a la cotización de inicio de año.

que permitiera cumplir con el servicio de la deuda externa. En el mediano plazo se proponía establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en el cambio estructural; dicho cambio se sustentaba en dos ejes; por un lado, se propone la profundización del proceso de liberalización financiera y comercial y, por el otro, se fija la meta de consolidar la privatización de la economía, con lo que se reduce la participación del Estado en la actividad económica. Esto es, desregulación económica con liberalización financiera y comercial.

Políticas fiscal y monetaria restrictivas.

La estrategia del ajuste macroeconómico

El diagnóstico que sustentaba al nuevo modelo de desarrollo determinó que el desequilibrio fiscal era la causa del proceso inflacionario, y que las distorsiones en la estructura de los precios relativos de los bienes comerciables y no comerciables era la fuente de los desequilibrios del sector externo. Con base en dicho diagnóstico el gobierno realizaba las siguientes acciones: 1. Un severo ajuste en las finanzas públicas; 2. Reducción del coeficiente de monetización del déficit público; 3. Contracción crediticia al sector privado; 4. Una fuerte depreciación del peso, así como la progresiva liberalización del comercio exterior; y 5. Un rígido control salarial.

El ajuste en las finanzas públicas se logró fundamentalmente a través de la reducción extraordinaria del gasto no financiero o gasto primario,<sup>11</sup> que pasó de 35.7%, como proporción del PIB en 1982, a sólo 18.3% en 1988. Esta drástica reducción se explica en gran medida por la caída del gasto de capital (en inversión pública principalmente) cuya participación en el PIB se redujo en siete puntos porcentuales, en tanto que sueldos y salarios se redujeron en tres.<sup>12</sup>

Por su parte, los ingresos tributarios se mantuvieron constantes, en un porcentaje de 10% del PIB durante todo el periodo

<sup>11</sup> Este tipo de gasto no incluye el pago de intereses de la deuda pública interna y externa.

<sup>12</sup> Esta disminución en la participación de sueldos y salarios de la burocracia se dio en un contexto de aumento en el empleo gubernamental de aproximadamente 20% entre 1982-1988, de ahí que dicha reducción se debe a la contracción de los salarios reales medios de los trabajadores del sector público, que acumularon una caída de 50% durante ese periodo.

1983-1988. No obstante, se dio un cambio en la estructura de la recaudación tributaria, al aumentar la recaudación de los impuestos indirectos con respecto a los directos. En efecto, el IVA que representaba 22.7% de la recaudación tributaria total en 1982, alcanzó 29.6% en 1988; mientras que el ISR redujo su participación de 48 a 41%, en el mismo periodo. Esta tendencia en los ingresos tributarios refleja la debilidad política del gobierno para emprender una verdadera reforma tributaria. En otras palabras, ante los grupos empresariales y financieros era menos riesgoso políticamente, tasar al consumo que a los ingresos derivados del capital.<sup>13</sup> En general, los ingresos totales (tributarios y no) del sector público presentaron una disminución de cuatro puntos porcentuales del PIB entre 1982-1988, que se explica fundamentalmente por la baja de los ingresos fiscales derivados de las exportaciones petroleras.

El ajuste en el gasto no financiero fue tan severo, que se reflejó de inmediato en el balance primario del sector público, el cual pasó de un déficit de 2.5% del PIB en 1982, a un superávit (ello a pesar de la caída en los ingresos fiscales) permanente que osciló entre 3 y 8% del PIB durante todo el periodo de 1983-1988. En tanto que el gasto público financiero<sup>14</sup> se incrementó notablemente, ya que de representar 14.4% como proporción del PIB en 1982, pasó a 21% en 1987 y 20.6% en 1988; dicho incremento se explica por el componente inflacionario de los intereses nominales de la deuda pública interna, los cuales representaron aproximadamente 18% del PIB en 1987. Este incremento en los intereses fue un componente

<sup>13</sup> En 1987 aplica una reforma tributaria cuyo propósito central era evitar o reducir las pérdidas de ingresos tributarios ocasionados por la elevada inflación. Para tal propósito se autorizó una corrección por inflación de la base tributaria del ISR para las empresas, misma que se aplicaría de manera gradual. Con tal medida se trataba de corregir el hecho de que los intereses nominales pagados por las empresas eran íntegramente deducibles para efectos impositivos. En un contexto de alta inflación, ello representaba un subsidio al endeudamiento empresarial; por lo tanto, la deducibilidad de los intereses nominales representaban una devolución del principal erosionado por la inflación. Para corregir esta distorsión la reforma establecía que la base del ISR estuviera ajustada por la inflación, de tal forma, que sólo la parte real de interés pagado fuera deducible. Otra modificación importante fue la reducción significativa de los plazos de pagos e integración de las retenciones de impuestos a fin de reducir los periodos por rezagos (efecto Olvera).

<sup>14</sup> Este tipo de gasto incluye el pago de interés de la deuda pública tanto interna como externa.

que mantuvo elevado el déficit financiero del gobierno, a pesar de la severa corrección en algunos rubros del gasto público. Debe señalarse que el nivel de inflación relativamente elevado durante todo el periodo, favoreció a las finanzas públicas mediante la depreciación del valor real de la deuda pública denominada en pesos, y manteniendo bajo el monto real de los intereses internos (e incluso, negativo) de la deuda pública.

### Desregulación financiera y fuentes de financiamiento

Con el nuevo modelo de acumulación, la relación entre la esfera productiva y financiera sufrió importantes modificaciones. Por un lado, la reducción de la participación del Estado en la economía propició que la inversión asumiera un papel procíclico al eliminar los mecanismos compensatorios tradicionales sin ser reemplazados por otros. Por el otro, la reducción en la entrada de capitales externos, el compromiso de pagar la deuda externa y el compromiso de controlar la inflación, generaron expectativas negativas en los agentes económicos, que precipitaron la caída en la actividad económica y la inestabilidad financiera. Efectivamente, la caída de la inversión fija se combinó con un aumento de la liquidez y de la dolarización de los depósitos, lo que alimentó la especulación financiera.

Entre los cambios institucionales más sobresalientes se encuentran la reforma financiera, la privatización de las empresas públicas, la apertura comercial, así como el nuevo papel de la política monetaria basado en una combinación de tipo de cambio flexible y altas tasas de interés. En el sector financiero los cambios tenían el claro propósito de revertir la nacionalización de la banca. Las primeras medidas en este sentido se dan en 1983, con la aprobación de la propuesta para que los particulares participaran hasta en 34% en las acciones de la banca nacionalizada; la invitación explícita a los ex banqueros para que participen en la administración del sistema financiero; la generosa indemnización a los dueños de los bancos nacionalizados,<sup>15</sup> además de la devolución de

<sup>15</sup> Esta indemnización a los ex banqueros se realizó mediante la emisión de los Bonos de Indemnización Bancaria.

las empresas no bancarias a los grupos financieros, que con la nacionalización habían sido separadas de aquéllos. El segundo cambio ocurrió en 1984, con la medida que prohibió la intervención de la banca en el mercado bursátil, dejando libre este mercado a los ex banqueros que se agruparon en este sector. El tercer cambio que marca el proceso de desregulación financiera, se inicia en 1985 con la liberalización paulatina de la tasa de encaje legal, que pasa de 50 a 10%; le sigue el acuerdo con los bancos comerciales de destinar 35% de sus recursos financieros al gobierno federal. En 1986 se desligan las aceptaciones bancarias de la base de los recursos financieros destinados al gobierno federal, lo cual limita el monto del encaje legal.

Por otro lado, la creciente colocación de deuda interna (para compensar la reducción del financiamiento público provocada por la desregulación del encaje legal) permite que el sector privado limite aún más la acción del Estado, debido a la presión que este sector ejerce sobre las tasas de interés de los CETES, el activo sin riesgo. Además, la separación formal entre el sector bursátil y bancario deterioró la incipiente relación entre los sectores productivo y financiero que logró gestarse durante el periodo 1960-1971.

La menor participación del Estado en la economía, no sólo representa una reducción en el número de empresas públicas, sino también la caída de la inversión pública, lo que significa la anulación de esta variable anticíclica fundamental para la reactivación de la economía. Se suponía que con la privatización de las empresas públicas el gasto público se reduciría y, por tanto, el déficit público considerado como una fuente generadora de inflación. Sin embargo, esto no fue así, ya que el gasto del sector privado no compensó la drástica contracción de la inversión pública; lo que provocó la caída de la producción, que aunado a los efectos de la apertura comercial, terminó por convertirse en una grave recesión.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>México entre 1983-1985, reduce de manera unilateral los aranceles y permisos previos, posteriormente en 1986 decide ingresar al GATT. Cabe señalar que en México primero se dio la apertura comercial y después la liberalización financiera, lo que ha sido considerado como un grave error de política económica por los mismos teóricos de la desregulación financiera.

En este contexto, no sorprende que las fuentes de financiamiento presentaran una estructura muy semejante a la observada durante el periodo 1960-1971; el excedente neto de operaciones vuelve a ocupar el primer lugar, seguido por el crédito bancario, el consumo de capital fijo, los valores gubernamentales que adquieren un alto dinamismo y el financiamiento externo. Si bien es un hecho que el crédito bancario crece, el mismo no fue utilizado para fondear la inversión productiva. Todo indica que las empresas que recurrieron a los créditos bancarios, los destinaron a la bursatilización de sus tesorerías; es decir, las empresas triangularon el endeudamiento bancario para colocarlo en instrumentos financieros de corto plazo que otorgaban alto rendimiento, como los valores gubernamentales. De ahí que, una alta proporción del crédito bancario fuera absorbido por el gobierno, prueba de esto es la reducción en la tasa de apalancamiento de las empresas. Por otro lado, la recurrencia a las fuentes de financiamiento interno (reversión de utilidades y consumo de capital fijo) dejan ver el comportamiento precautorio de los empresarios ante las elevadas tasas de interés y el alto nivel inflacionario.<sup>17</sup> En cuanto a los recursos externos, al igual que el crédito interno, un volumen considerable fue captado por el sector público, aunque no se destinaron a la inversión productiva, ya que ésta se redujo considerablemente.

A la luz de los resultados empíricos, es evidente que la política de contracción fiscal y crediticia (y reducción de los salarios reales) tuvieron un efecto devastador sobre la demanda agregada, en particular sobre la inversión y consumo públicos; en tanto que la inversión y el consumo privados no fueron capaces de contrarrestar esta tendencia. Por ejemplo, el consumo privado, como consecuencia de la caída de los salarios reales, se mantuvo estancado (0.88%); mientras el crecimiento relativamente dinámico de las

<sup>17</sup>A este respecto, Noemí Levy sostiene que el reforzamiento de las fuentes de financiamiento interno de las empresas se basó más en un incremento en los precios que en un mayor volumen de la producción; esto es, ante el incremento en el nivel de precio que osciló entre 50 y 160% anual, de 1983 a 1987, los empresarios optaron por elevar los precios antes que elevar los niveles de producción para reducir costos. Con lo cual se alimentaron las presiones inflacionarias que darían origen a la inflación inercial.

exportaciones fue incapaz de reactivar el crecimiento del PIB que registró una tasa de crecimiento cercana a cero (-0.1%), durante el periodo 1983-1987.

La aplicación de una política monetaria basada en la combinación de altas tasas de interés con tasas de cambio sobrevaluadas tenía como objetivo reducir el déficit en la balanza comercial, mediante la reducción de las importaciones y el estímulo a las exportaciones. Esto es, se fijó la tasa de interés en un nivel alto (que desestimuló la inversión productiva al elevar los costos financieros) para aumentar el ahorro interno, que se transfirió al exterior vía pago de deuda externa. Este mecanismo generó un efecto contradictorio en el nivel de inflación; por un lado, al fomentar el ahorro disminuyó la presión sobre el consumo, y por tanto, en el nivel de precios; por el otro, al elevar los costos financieros de las empresas, el nivel de precios se elevó, con lo que las presiones inflacionarias se fueron autoalimentando. Esta situación es compensada con un tipo de cambio sobrevaluado, que se convierte en la variable equilibradora del modelo de crecimiento, cuyo objetivo era lograr el equilibrio de la balanza comercial.

Estas políticas ortodoxas de ajuste fiscal y restricción monetaria pretendían contener la inflación y reactivar el crecimiento; sin embargo, las altas tasas de interés y las tasas de cambio sobrevaluadas redujeron la disponibilidad de créditos (al elevar su costo) e incrementaron los rendimientos de los instrumentos financieros, desatando un peligroso proceso inflacionario. La respuesta del sector privado fue la colocación de sus recursos en el sector bursátil, que generó una burbuja financiera sustentada en la especulación, que al combinarse con los desequilibrios del mercado financiero internacional, desataron el crac de 1987.

Con el propósito de recomponer las alianzas entre el Estado y los grupos empresariales y financieros se privilegió el desarrollo del mercado bursátil en detrimento del sector bancario. Con lo que se liberaron recursos financieros que fueron absorbidos por el sector público mediante la colocación de títulos gubernamentales; sin embargo su destino no fue la inversión pública. Es decir, el incremento de la liquidez en el sector financiero, como efecto de las altas tasas de interés, no estimuló hacerse de fondos de la

inversión productiva; por el contrario, los recursos que fluyeron al sector bursátil fueron destinados al pago del servicio de la deuda externa y del creciente volumen de intereses de la deuda interna.

### *Liberalización financiera, estabilidad y crecimiento económico (1988-1994)*

La política económica aplicada durante estos años no se diferenciaba mucho de la aplicada en el periodo anterior, la contención de la demanda agregada siguió siendo el instrumento fundamental para controlar los precios, los desequilibrios en las finanzas públicas y el déficit del sector externo. Según los funcionarios los dos objetivos centrales, crecimiento y baja inflación, no eran competitivos sino complementarios [Aspe, 1993: 20], e incluso la política económica colocó al objetivo de control de la inflación en un nivel prioritario, porque se consideraba que era una condición necesaria para el crecimiento. Por su parte, la reactivación productiva partía del supuesto de la profundización del proceso de desregulación económica iniciada en la administración anterior. Lo que significaba acelerar el proceso de privatización, la apertura comercial y la liberalización financiera.

Esta política económica continuó con la estrategia de concertación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que se inició con el gobierno de Miguel de la Madrid, y después se denominó Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Este programa de estabilidad se apoyó en la fijación de anclas nominales, la apertura comercial y la gestión de la demanda agregada. La determinación del tipo de cambio, salarios, precios públicos y un conjunto de precios privados como anclas nominales, pretendía reducir los factores inerciales de la inflación. Se esperaba que la apertura comercial actuara como corrector de los precios de los bienes comerciables. Por su parte, el control de la demanda agregada tenía el propósito de impedir que los precios de los bienes no comerciables se desbordaran.

Con esta estrategia se reconoció la necesidad de renegociar la deuda pública externa, que incluyera una reducción del pago de los intereses, así como la recuperación de la confianza del sector

empresarial y financiero tanto nacional como extranjero. Se suponía que estos factores coadyuvarían en la imagen externa del país, mostrándolo como una economía con grandes oportunidades de inversión, lo que mejoraría el riesgo-país. En este esfuerzo por recobrar la confianza, la política fiscal, en particular el ajuste patrimonial del Estado, y la liberalización económica fueron elementos fundamentales en la generación de expectativas pro empresariales, ya que se esperaba que con estas medidas no sólo disminuyeran las transferencias al exterior, sino llegaran flujos importantes de capitales externos e incluso se diera una repatriación de los capitales nacionales.

#### Estabilización y deflación: los éxitos de una política fiscal restrictiva

La política de estabilización (PECE) se fundamentó en un fuerte compromiso del gobierno con las fracciones empresariales y financieras nacionales e internacionales, pues se basaba en el saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas, lo que suponía un ajuste profundo en el gasto e ingreso, así como en el patrimonio del Estado. Con respecto a este último, si bien la venta de las paraestatales se inicia en 1983, entre 1990-1992 se acelera el proceso de liquidación de las empresas estatales más grandes.<sup>18</sup> Para estos años, la desincorporación de empresas públicas representó 3.5 y 3% como proporción del PIB, para 1991 y 1992, respectivamente.<sup>19</sup>

En cuanto al gasto, se produjo una modificación sustancial, debido al descenso abrupto de la tasa de inflación, y por lo tanto, de las tasas de interés nominales. Ello permitió una reducción considerable en el monto de los intereses pagados por la deuda interna. Los intereses de la deuda externa también disminuyeron como efecto de la renegociación con los acreedores externos. De esta forma, el pago de intereses nominales que representó 20% del PIB en 1988, para 1994 sólo alcanzó la cifra de 8%. En consecuencia, el gasto neto total del sector público presentó una disminución

<sup>18</sup> Destacan por su tamaño la venta de Teléfonos de México, Aeronaves de México, Compañía Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea y la privatización de la banca nacionalizada que se inicia en 1990 y se concluye a principios de 1992.

<sup>19</sup> Dato tomado de *Criterios generales de política económica para 1993*, Secretaría de la Presidencia, México, 1993.

considerable, de representar 40%, como proporción del PIB en 1988, desciende 28% en 1994.

Si bien el gasto programable (cuantitativamente muy próximo al llamado gasto primario) se mantuvo aproximadamente en 19% del PIB, se registraron cambios importantes en su estructura y evolución. Por un lado, se da una tendencia al alza de los gastos en desarrollo social, educación, salud y, por el otro, el gasto relacionado con la energía, la industria y la minería presenta una drástica caída. Estos cambios son un claro reflejo del ajuste en la propiedad patrimonial del Estado y de la puesta en marcha del Programa de Solidaridad.<sup>20</sup>

Una situación diferente se observó en los ingresos públicos totales, los cuales continuaron con su tendencia a la baja (iniciada en la administración anterior), determinada básicamente por la reducción de los ingresos petroleros y por los que se dejaron de percibir por las empresas privatizadas. Los ingresos tributarios del gobierno federal mostraron estabilidad, a pesar de que durante este periodo se redujo la tasa del IVA de 15 a 10%. Es probable que dicha estabilidad se haya debido a los efectos positivos de la reforma fiscal al ISR, tanto de las empresas como de las personas. Sin embargo, a pesar de que los ingresos tributarios presentaron estabilidad, siguieron representando una baja proporción de los ingresos totales; en 1988 estos ingresos representaban 11.6% del PIB y para 1994 se mantuvieron constantes (11.30%).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Este programa fue una estrategia de política social llevada a cabo al margen de la política económica; es decir, como un remedio a los efectos negativos que el programa de estabilización estaba generando en la distribución del ingreso y en el empleo.

<sup>21</sup> Esta reforma partía del reconocimiento de tres deficiencias graves presentes en el régimen tributario del ISR, que son: 1. los altos niveles de las tasas tanto para empresas como para personas físicas, en comparación con los socios comerciales más importantes de México, Estados Unidos y Canadá; 2. exenciones impositivas injustificadas a sectores especiales de la economía, y 3. la evasión y elusión fiscales debido, entre otras cosas, a las tasas impositivas elevadas, a la existencia de regímenes especiales y al desorden administrativo en la recolección del impuesto.

Una característica de este impuesto es que funcionaba nominalmente con tasas elevadas, pero eran considerablemente bajas para aquellos contribuyentes que estaban en posibilidad de evadir o eludir el pago del impuesto. De ahí que la reforma se orientara principalmente a la reducción de las tasas, buscando una convergencia con las tasas de Estados Unidos y Canadá, y a la expansión de la base gravable del impuesto. Esto último se pretendía lograr mediante el combate a la evasión y elusión fiscal, y con la corrección por la inflación de la base tributaria de las empresas.

La instrumentación de la reforma se basó en cinco medidas: a) se redujo de 42.5 a 35% la tasa impositiva para las empresas; b) el cálculo del impuesto empresarial

La aplicación de esta política fiscal contraccionista dio como resultado continuos balances superavitarios; el balance financiero que fue deficitario en 12.5% del PIB en 1988, observó un ligero superávit en 1993. Es evidente que este resultado se explica, fundamentalmente, por la disminución abrupta de la inflación, con lo cual se redujo el componente inflacionario de los intereses de la deuda pública. En consecuencia, el déficit operacional (que es una medida ajustada por la inflación) presentó un comportamiento favorable al registrar un superávit de 2% como proporción del PIB en 1993.<sup>22</sup>

Desregulación financiera:  
desintermediación bancaria  
y penalización de la inversión productiva

Durante este periodo tres medidas contribuyen a consolidar la desregulación del sistema financiero: la privatización de la banca, la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de la tasa de encaje legal. En el mismo sentido influyó la aprobación de la autonomía al Banco de México, que basó su política monetaria en la fijación de la tasa de cambio acompañada de tasas de interés flexibles. Convirtiendo a ésta en una variable clave para atraer los flujos de capitales necesarios para mantener una tasa de cambio estable.

Si bien la eliminación del encaje legal,<sup>23</sup> así como la mayor libertad de gestión de los bancos incrementaron la disponibilidad de los fondos prestables para el sector privado, la cancelación de

---

debía calcularse sobre la base íntegra ajustada por la inflación principalmente inventarios, depreciación e intereses; c) se introdujo el impuesto de 2% sobre los activos de las empresas. Este débito es acreditable contra el monto a pagar por el ISR, de forma tal que en realidad se trata de un impuesto mínimo; d) la tasa marginal máxima del ISR a las personas físicas se redujo 50% en 1988 y 35% en 1994, combinada con una reducción de los intervalos de ingresos que pasaron de 12 en 1988 a ocho en 1994, así como un ajuste nominal de los valores de estos intervalos, y e) se intensificaron los mecanismos de control de impuestos mediante auditorías y castigos económicos y judiciales en el caso de evasión.

<sup>22</sup> Dato tomado de *Criterios generales de política económica para 1993*, Secretaría de la Presidencia, México, 1993.

<sup>23</sup> El proceso de eliminación de la tasa de encaje legal fue largo. En 1985 se da una reducción considerable de la tasa de 50 a 19%, lo que redujo la canalización obli-

este importante mecanismo compensatorio y de regulación de la actividad económica, demostró que los bancos no tuvieron como objetivo canalizar el excedente de liquidez para hacerse de fondos de la inversión productiva. En efecto, la restitución de la función de banca de inversión a la banca comercial permitió que ésta abriera departamentos bursátiles que realizaron operaciones con recursos de terceros, por medio del mercado de dinero, que sustituyó la actividad bancaria tradicional de emitir activos financieros por la intermediación bursátil, que no tuvo como objetivo prioritario hacerse de fondos de la inversión productiva.

CUADRO 9  
ESTRUCTURA DEL CRÉDITO SEGÚN DESTINATARIO

<i>Periodo</i>	<i>Total</i>	<i>Privados</i>	<i>Públicos</i>
1961-1671	100	55	45
1972-1982	100	92	8
1983-1987	100	56	44
1988-1994	100	28	72
1961-1994	100	79	21

Fuente: *Ibidem*, cuadro 5.

Es obvio que la desintermediación bancaria fue inducida por el proceso de liberalización de las operaciones del mercado bursátil mexicano que permitió que las empresas mexicanas emitieran acciones que podían ser compradas por no residentes, y que las empresas mexicanas colocaran títulos en el exterior; lo que estimuló la constitución de fondos de inversión en otras monedas, operaciones altamente rentables pero muy volátiles debido a su carácter especulativo. Estas reformas tenían como objetivo atraer flujos de capitales externos, pero en un contexto de tasas de interés desreguladas, permitiendo que el sector bancario obtuviera

gatoria de recursos de los bancos al gobierno. En 1990 se eliminan los controles a la tasa de interés y a la canalización de los créditos, en su lugar se establece un coeficiente de liquidez de 10% en moneda nacional, el cual desaparece definitivamente en 1991.

altos rendimientos independientemente de la intermediación crediticia, debido a que dicho sector podía comprar valores gubernamentales con tasas de interés sustancialmente mayores a las tasas de los depósitos bancarios. Ello impidió que por segunda ocasión (la primera fue en 1983-1985), se desarrollara el mercado de capitales de largo plazo, en particular para las empresas.

Esta situación se refuerza con la autonomía del Banco de México, que entra en vigor en 1994, y que tenía como objetivo mantener estable el tipo de cambio y limitar el financiamiento público para impedir que el gobierno incurriera en déficit, considerado como el generador de las presiones inflacionarias. El cumplimiento de estos objetivos (controlar los precios y mantener estable el tipo de cambio), significaba que la expansión de la base monetaria estaría limitada por el objetivo de estabilidad de precios. Pero, además, dado que las variaciones en el tipo de cambio afectan el nivel de precios, para mantenerlo es necesario tener un inventario de reservas internacionales, lo que a su vez, exige una tasa de interés interna alta, competitiva con las tasas externas. Como consecuencia, en condiciones de escasez de divisas, el nivel del crédito interno debe adecuarse a las variaciones de las reservas internacionales, que en un mercado competitivo, se logra mediante la manipulación de la tasa de interés interbancaria (TIIB), que es la tasa de las reservas monetarias del banco central.

En efecto, en un mercado competitivo, la TIIB (de las reservas monetarias del Banco de México) debe ser mayor que la tasa de interés de los depósitos bancarios (TIDB), la que a su vez, debe ser mayor a la del activo sin riesgo, CETES (TICETE). Es decir,  $TIIB > TIDB > TICETE$ . Este mecanismo, en un mercado competitivo, aseguraría un incremento en el ahorro interno y, en consecuencia, una mayor intermediación crediticia [Mántey, 1998]. Así, ante una disminución no deseada de las reservas internacionales, el banco central debería contraer su crédito, con lo cual presionará al alza a la TIIB. Este incremento en la TIIB debería alentar a los bancos comerciales a vender parte de sus valores gubernamentales de corto plazo, con lo que la TIDB (que ofrecen a los ahorradores) se elevaría. Entonces, la TIIB determinará a la TIDB y al resto de las tasas de interés del mercado, incluyendo a la del activo sin riesgo, TICETE.

Siguiendo a Mántey, este mecanismo no se activó debido a dos factores que perturbaron su funcionamiento: 1. La estructura oligopólica de sector bancario mexicano y 2. El ejercicio de una autonomía *protegida* en el manejo de la política monetaria por parte del Banco de México. El carácter oligopólico del sector bancario presionó para que se fijaran tasas bajas para los depósitos bancarios, mientras que el Banco de México impuso tasas de interés para el activo sin riesgo según sus necesidades de reservas internacionales, de las cuales dependía la estabilidad del tipo de cambio y, por tanto, el nivel de precios. Esto originó que el Banco de México, primero determinara el monto de reservas, y con base en ello, estableciera el monto de la deuda pública, para mantener el objetivo de estabilidad de precios; quedando así determinada la tasa de interés del activo sin riesgo que regiría para las demás tasas de interés, en particular la TIDB. Así, el diferencial entre la TICETE y la TIDB se amplió, en tanto que el diferencial entre la TIIB y la TICETE se redujo; esto es,  $TICETES > TIDB$  y  $TIIB < TICETE$ . Esta estructura de tasas de interés ( $TICETE > TIIB > TIDB$ ) permitió que los bancos obtuvieran altos rendimientos por la tenencia de activos sin riesgo en comparación con las tasas activas que percibían por la colocación de créditos. De ahí que, una reducción no deseada en las reservas obligó al Banco de México a colocar una mayor deuda interna, con lo que se elevaron las tenencias del activo sin riesgo de la banca comercial, generando un racionamiento del crédito interno, que elevó la TICETES, en lugar de la TIDB.

Como vimos, el ejercicio de una autonomía *protegida* por parte del Banco de México permitió la generación y apropiación de ganancias monopólicas por parte de la banca comercial sin que otorgara créditos y sin correr el menor riesgo, gracias al amplio diferencial que se mantuvo entre la TICETES y TIDB [Mántey, 1998, 17]. Esta política de protección de las reservas internacionales condujo al Banco de México a colocar deuda interna por encima de sus necesidades, y a tasas de interés elevadas, lo que obligó a subordinar la política fiscal a la estabilidad monetaria, ya que ésta dependía de los flujos de capitales externos. En otras palabras, se sacrificaron las potencialidades de la política fiscal para lograr las metas de crecimiento económico y solvencia

CUADRO 10  
ESTRUCTURA DE LOS PASIVOS BANCARIOS  
(Porcentajes)

	1978-1994	1978-1982	1983-1987	1988-1994
<i>Sistema bancario</i>				
Instrumentos de ahorro	100.0	100.0	100.0	100.0
Instrumentos líquidos	29.0	17.0	10.0	55.0
No líquidos	71.0	83.0	90.0	45.0
30-365 días	55.0	59.0	89.0	20.0
360-535 días	5.0	17.0	-2.0	4.0
540 o más días	11.0	6.0	3.0	21.0
<i>Banca de desarrollo</i>				
Instrumentos de ahorro	10.0	13.0	13.0	6.0
Instrumentos líquidos	3.0	5.0	3.0	1.0
No líquidos	8.0	9.0	11.0	4.0
30-365 días	4.0	5.0	8.0	-1.0
360-535 días	1.0	2.0	0.0	1.0
540 o más días	3.0	2.0	3.0	5.0
<i>Banca comercial</i>				
Instrumentos de ahorro	90.0	87.0	87.0	94.0
Instrumentos líquidos	26.0	13.0	7.0	53.0
No líquidos	63.0	74.0	79.0	41.0
30-365 días	52.0	54.0	81.0	22.0
360-535 días	4.0	15.0	-2.0	3.0
540 o más días				

Fuente: *Ibidem*, cuadro 5.

del sistema financiero. Queda claro que en una economía abierta con desregulación financiera, se corre el riesgo de subordinar, e incluso eliminar el carácter anticíclico de la política fiscal.

## Conclusiones

Durante el periodo 1960-1971, cuando los movimientos de capitales internacionales fueron regulados por el sistema Bretton Woods, los mecanismos compensatorios y de regulación de la actividad financiera en México permitieron que el sistema financiero fundeara la inversión productiva. En este marco, el Estado mediante la inversión pública (que se financió por medio del encaje legal) así como la instrumentación de una política fiscal expansiva, garantizó una tasa mínima de crecimiento del producto.

Esto significa que el ahorro interno generado por la inversión se recicló en el sistema financiero, permitiendo que la función de intermediación se cumpliera, gracias a los mecanismos de compensación, como los cajones de crédito selectivo, tasa de encaje legal, tasas de interés preferencial, etcétera.

Hacia finales de 1971, el derrumbe del viejo orden monetario internacional provocó inestabilidad en el sistema financiero mexicano, debilitando al sistema de financiamiento y la obtención de fondos de la inversión pública y privada. El exceso de liquidez en los mercados financieros internacionales estimuló el endeudamiento de nuestro país, abriendo la posibilidad de elevar la tasa de crecimiento de la inversión; sin embargo este ahorro externo, generado en un ambiente de alta volatilidad, no elevó la tasa de inversión y además sustituyó al ahorro interno, el cual presentaba claros signos de debilitamiento desde principios de los años setenta, como resultado del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones.

En un contexto internacional adverso, los mecanismos compensatorios para hacerse de fondos de la inversión empiezan a mostrar su debilitamiento y la estrategia de política económica da un viraje radical; de una política fiscal expansionista y un control moderado de los agregados monetarios, se pasa a una estrategia ortodoxa de contracción fiscal y monetaria. En efecto, la inestabilidad financiera que caracterizó todo el periodo 1971-1982, fue el resultado de esta política contraccionista generadora de inflación galopante, fuertes desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas. Incluso en este periodo, ésta se manifestó con la desintermediación que se produjo con la reducción en los plazos de los créditos y la dolarización de los depósitos. La combinación de estos factores con el alto endeudamiento externo explica las macrodevaluaciones de 1976 y 1982.

Entre 1983-1994, México vivió un proceso de profundas reformas institucionales tendiente a desregular y liberalizar la economía que le permitió insertarse en el nuevo orden monetario internacional, que se caracterizaba por el exceso de liquidez y la expansión de las operaciones bursátiles. Con la presencia de nuevos factores y agentes en los mercados financieros internacionales, los determinantes del tipo de cambio y de la tasas de interés se vieron

modificados, pues el aumento de los títulos financieros de corto plazo (volátiles y especulativos) debilitó la función de hacerse de fondos del sector bancario, en detrimento de la formación bruta de capital fijo, que impidió la formación de un fondo revolvente que permitiera saldar las deudas.

La política monetaria de anclas nominales (tipo de cambio, salarios, precios públicos y de bienes básicos) y la sobrevaluación del peso controlaron temporalmente la inflación, pero al mismo tiempo, fueron gestando mecanismos fiscales y monetarios complejos, que sumado a la debilidad y desarticulación del aparato productivo (consecuencia de la acelerada apertura comercial), alimentaron la inestabilidad financiera, que estalló en diciembre de 1994.

La liberalización de las tasas de interés y la autonomía *protegida* del Banco de México propiciaron la formación de un mercado bursátil altamente especulativo, que permitieron que el sector bancario se apropiara de una ganancia monopólica que impidió la formación de ahorro interno. El sector bursátil no cumplió su función de hacerse de fondos para la inversión, ya que estuvo dominado por las tenencias de valores gubernamentales, que no tenían como objetivo obtener fondos para la inversión pública, sino mantener un nivel adecuado de reservas internacionales que garantizaran la estabilidad del tipo de cambio y, en consecuencia, del nivel de precios. En otras palabras, el Banco de México subordinó la política fiscal a la estabilidad monetaria al subsidiar la acumulación de reservas internacionales.

La crisis de 1994, hizo evidente la urgente necesidad de crear nuevos mecanismos compensatorios que permitieran enlazar los intereses de los sectores financiero y productivo, para asegurar que la inversión dispusiera de financiamiento de largo plazo, lo que requería limitar la movilidad del capital financiero.

## Bibliografía

- ASPE ARMELLA, Pedro [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ATHUKORALA, P. [1998], "Interest rates, savings and investment: Evidence from India", *Oxford Development Studies*, junio.

- BUFFIE E. F. [1984], "Financial repression, the new structuralists stabilisation policy in semi-industrial countries", *Journal of Development Economics*, abril.
- CHO, Y.C. y Khatkhate [1990], "Financial liberalization: Issues and Evidence", *Economic and Political Weekly*, mayo.
- DE GREGORIO y P. Guidotti [1995], "Financial development and economic Growth", *World Development*, marzo.
- DEMETRIADES, P y K. Hussein [1996], "Does financial development cause economic growth?", Time Series Evidence from 16 Countries, *Journal of Development Economics*, vol. 51.
- EDWARDS, S. [1996], "Why are Latin America's saving rates so low?: An international comparative analysis", *Journal of Development Economics*, vol. 51.
- FITZGERALD, E.V.K. [1981], "El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión. Una nota sobre la acumulación de capital en México", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FRY, Maxwell J. [1990], *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, México, Felabam.
- GALINDO, L.M. y C. Guerrero [2001], "El impacto de la liberalización financiera sobre el ahorro privado en México, 1980-1998", en G. Mántey y Noemí O. Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, México, Ed. ENEP-Acatlán/UNAM.
- GIOVANNINI, A. [1983], "The interest rate elasticity of savings in developing countries", *World Development*, julio.
- GUPTA, K.L. [1987], "Aggregate savings, financial intermediation and interest rates", *Review of Economics and Statistics*, mayo.
- HUSSEIN, K.A. y A.P. Thirlwall, (1999), "Explaining Differences in the savings ratios across countries: A panel data study", *The Journal of Development*, octubre.
- KING, R.G. y R. Levine [1993], "Finance and Growth: Schumoeter Might be Right", *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- KREGEL, J.A. [1986], "A Note on Finance, Liquidity, Saving, and Investment", en *Journal of Post Keynesian Economics*, agosto.
- LEVY, O. Noemí [2001], *Cambios institucionales del sector financiero y sus efectos sobre el fondeo de la inversión. México 1960-1994*, México, Facultad de Economía-UNAM/Universidad Autónoma de Oaxaca.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, T. [2001], *Fragilidad financiera y crecimiento económico en México*, Ed. Plaza y Valdes, México, ENEP-Acatlán/UNAM.

- MÁNTEY DE ANGUIANO, Guadalupe [1998], "La estrategia anti-inflacionaria del Banco de México ante la desregulación financiera internacional", en Diana R. Villarreal (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*, México, UAM-Xochimilco.
- [1998], "Desregulación y protección al banco central", *Economía Informa*, México, Facultad de Economía-UNAM, marzo.
- MASSON, P., J. Bayoumi y H. Samiei [1998], "International evidence on the determinants of private saving", *The World Bank Economic Review*, septiembre.
- MCKINNON, R.I. [1974], *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, CEMLA.
- PALLEY, T.I. [1994], "Competing views of the money supply process: theory and evidence", en *Metroeconomía*, vol. 45, núm. 1, febrero.
- SHAW, E. [1973], *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- STIGLITZ, J. y A. Weiss [1981], "Credit, Rationing in Markets with Imperfect Information" *American Economic Review*, junio.
- TELLO M. Carlos [1979], *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores.
- [1984], *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores.
- THIRLWALL, A.P. (2001), "La movilización del ahorro para el crecimiento y el desarrollo en los países en vías de desarrollo", *Investigación Económica*, núm. 236, México, Facultad de Economía-UNAM.
- WARMAN, F. y A.P. Thirlwall [1994], "Interest Rates, Saving, Investment and Growth in Mexico 1960-1990: Tests of the Financial Liberalisation Hypothesis", *The Journal of Development Studies*, julio.

# L a política tributaria en la reforma fiscal: propuestas y contradicciones

Irma Manrique Campos\*

## Introducción

Durante las últimas dos décadas el acelerado proceso de globalización del mercado mundial exigió la liberalización y apertura externa de las economías. La economía mexicana no ha estado ajena a este proceso, como lo muestran las drásticas y constantes fluctuaciones en su ciclo económico. En efecto, el déficit comercial externo se ha deteriorado aceleradamente, debido a la diferencia de productividades por debajo de la media internacional; la desarticulación de procesos y cadenas productivas sigue su marcha; el creciente desempleo contrasta con nuevas ramas exportadoras que cuentan con una alta presencia de maquiladoras; los bajos niveles de inversión productiva coexisten con altos niveles de endeudamiento interno y externo, tanto del sector privado como del público y las tasas de desempleo se incrementan como resultado de la erosionada base productiva generadora de ingreso.

A nueve años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la recesión está presente por causas externas e internas. Entre estas últimas destaca el marcado deterioro de algunos sectores económicos, como el agropecuario, cuya crisis y descapitalización se profundiza a partir de la apertura comercial, colocándolo en desventaja competitiva frente a los bienes importados (cárnicos, granos básicos, azúcar, piña, manzana, etc.), particularmente con la posición proteccionista de

\*Investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas.

Estados Unidos, que mediante subsidios *inamovibles* hacia su sector agropecuario, ha creado un ambiente de competencia desleal que el propio Tratado no previó con cláusula alguna, ni negociación para su posible solución. A ello podemos sumarle la política de nulo financiamiento y poca atención como un sector preferencial de exención tributaria. De seguir así, los problemas financieros y de capitalización de éste y otros sectores productivos se agravarán, anulando toda posibilidad de elevar sus niveles de productividad y competitividad externa.

En este contexto, la fallida reforma fiscal parece tomar proporciones monumentales, aunque hasta el momento no se ha dado una propuesta de una verdadera *reforma hacendaria integral*, como lo prometió en su campaña y *Plan Nacional de Desarrollo* el Ejecutivo en funciones, ya que ante la reiterada negativa de algunas de las fracciones parlamentarias del Congreso a aprobar una "reforma fiscal" tan parcial, impopular y permanentemente polémica, retrasa y complica las modificaciones al sistema tributario y lo que es más serio, impide el ejercicio distributivo del gasto público, es decir, proporcionar suficientes recursos para financiar el gasto público; además, su falta de flexibilidad para adaptarse a los cambios de la economía lo han convertido en un fuerte freno para el crecimiento económico y para la mejor distribución del ingreso. Por otra parte, se encuentran las deficiencias producidas por la reducida base gravable de los principales impuestos directos y las elevadas tasas de los mismos. Esto ha generado que un amplio segmento de causantes se mantenga al margen de la estructura tributaria y se subsidien sólo ciertos sectores, en tanto que a otros se les aplican tasas muy elevadas. También están presentes los altos costos en la recaudación, supervisión y cumplimiento, a lo que se suma la escasa contribución fiscal que perciben los gobiernos estatales y municipales. Éstas y otras limitaciones y deficiencias nos permiten afirmar que el sistema tributario mexicano es ineficiente e inequitativo, lo que frena la inversión productiva y la generación de empleos; además de que deja fuera del patrón tributario a una amplia gama de actividades financieras especulativas.

Pese a la liberalización del mercado y la “Reforma del Estado”, después de 2001 –cuando fue evidente que los avances de la década de los años noventa quedaban prácticamente anulados por la controversia cada vez más cerrada entre el Ejecutivo y el Legislativo– no se había logrado siquiera incrementar la base gravable, pues los posibles contribuyentes que hasta entonces habían evadido su obligación tributaria –en buena medida debido al amplio margen de excepciones y estímulos dentro del sistema tributario–, como es el caso de los numerosos participantes de la economía informal y otros sectores tradicionalmente evasores, no se habían podido incorporar a la base gravable existente.

Un aspecto que preocupa a los reformadores es el relativo al tipo y número de impuestos, haciéndose hincapié en la idoneidad de pocos impuestos, preferentemente directos [Ruiz, 1999]. El sistema tributario mexicano actual se caracteriza justamente por ser un modelo contrario al ideal; no obstante, se sustenta básicamente en dos impuestos, el ISR (impuesto sobre la renta) y el IVA (impuesto al valor agregado), y esto, según algunos círculos académicos y oficiales, que coinciden con los “reformadores” mencionados, es considerada una sana tendencia, ya que teóricamente también sostienen que un sistema con pocos impuestos de base amplia es más eficiente desde la perspectiva económica y más efectivo en cuanto a recaudación.

Esta tendencia mundial generalmente se justifica con múltiples razones tales como una mayor simplificación de trámite y pago para el contribuyente, lo que redundaría en mejor y mayor recaudación; eficiencia en la coordinación y más eficiente administración fiscal. Sin embargo, sí ha quedado demostrado que en países donde existen problemas de mala distribución del ingreso, esta práctica puede propiciar la vía fácil para eludir la totalidad de la carga tributaria, con peores resultados para la recaudación en su totalidad.

Todas estas circunstancias animan el desarrollo de este trabajo, teniendo como objetivo, una revisión sobre la evolución reciente de la denominada reforma hacendaria; particularmente de su actual estructura y prioridades respecto a los impuestos más importantes de nuestro sistema tributario: del ISR (de personas físicas y

morales), el cual idealmente debiera ser sostén de la pirámide tributaria, y que, en recientes modificaciones se ha decidido disminuir sus tasas y composición. También algunas reflexiones sobre el IVA y, como complemento, el intento de un primer acercamiento a la débil estructura del impuesto al capital, cuyas ganancias que permanecen intocadas, pudieran llegar a constituir una fuente importante de recursos fiscales.

## La liberalización económica y las políticas antinflacionarias

En compensación a la vulnerabilidad externa y para asegurar la entrada de flujos de capitales, México aplica políticas de estabilidad monetaria y una disciplina fiscal más bien rígida. Sin embargo, y como ya se analiza en extenso en el capítulo anterior de esta obra, dichos capitales externos no se han canalizado al sector productivo ni al incremento de la productividad, lo que ha evitado la creación de las condiciones endógenas de acumulación de capital y capacidad de pago de la economía. Por el contrario, se ha caído en un sobreendeudamiento interno y externo, tanto del sector público como del privado, mismos que se han financiado con la venta de activos y empresas.

Por otra parte, la estrategia antinflacionaria aplicada desde 1988, estimuló la política de apertura hacia el sector externo y a la apreciación cambiaria, aumentando con ello los coeficientes de importación de insumos y el volumen de importaciones de bienes terminados, lo que ha agudizado las presiones sobre el déficit en la balanza comercial; erosionado los eslabonamientos productivos y frenado el incremento de la inversión, el ingreso, el empleo y el ahorro interno. En cambio, los requerimientos financieros han aumentado y los flujos de capitales externos cada vez se hacen más necesarios para lograr la estabilidad macroeconómica. En efecto, los requerimientos crecientes de flujos de capitales externos se han convertido en una condición necesaria para mantener la estabilidad cambiaria y monetaria. Por otra parte, la contracción del gasto público para alcanzar la disciplina fiscal y la creciente necesidad de esterilización de divisas por parte de la

autoridad monetaria han obligado a mantener altas tasas de interés internas.

Sin duda alguna, la liberalización y desregulación económica conjuntamente con las políticas monetaria y fiscal restrictivas han reducido la participación del Estado en la economía, siendo el sector privado el nuevo eje de la actividad económica, lo que ha profundizado los desequilibrios estructurales de la economía mexicana, pues la inversión privada se ha canalizado a los sectores de alta rentabilidad y ganancias de corto plazo, ubicados fundamentalmente en el sector financiero. México recupera su tasa de crecimiento en 1997, después de la crisis profunda que vivió entre 1994-1995, gracias, en parte, al crecimiento de la economía estadounidense, que reactivó las exportaciones mexicanas y, por otra, al alza del precio internacional del petróleo en 1999. A pesar de que nuestro crecimiento se basa en las exportaciones, esto no ha tenido efectos multiplicadores en el conjunto de la economía, debido a los altos coeficientes de importación y a la baja generación de empleos, dos características de las nuevas ramas altamente exportadoras. Razón esencial por la que dicho modelo fue incapaz de resolver los problemas de insolvencia e inestabilidad bancaria.

Además, debido a esa estabilidad macroeconómica ficticia, no se han creado las bases microeconómicas necesarias para emprender un crecimiento económico estable y sostenido, lo cual es evidente, ya que la estabilidad macroeconómica, como se ha dicho, depende del comportamiento de las variables externas, particularmente del crecimiento de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. Ante esta profunda dependencia de las exportaciones y dados los altos coeficientes de importación, el deterioro y vulnerabilidad en la balanza comercial que han ido en aumento, las presiones sobre el tipo de cambio y de la tasa de interés se intensificaron a fines de la década pasada.

En este escenario las empresas altamente exportadoras fueron y son aún más vulnerables a las perturbaciones externas; así, ante una disminución de las ganancias, lo previsible es que disminuyan su gasto de inversión e incidan y agraven la recesión económica. Paralelamente se da una desarticulación del mercado

de capitales, una desvalorización de los activos y una mayor vulnerabilidad del sector financiero.

Ante el deterioro de los factores exógenos determinantes del crecimiento económico, resulta necesario reactivar los mecanismos endógenos. Sin embargo, la aplicación de políticas de estabilización monetario-cambiaria, que aseguren la entrada de capitales externos y alta rentabilidad del capital financiero, limitan la aplicación de políticas monetaria, fiscal y crediticia expansivas que permitan contrarrestar el efecto restrictivo de la caída de las exportaciones. El margen de maniobra del gobierno para instrumentar políticas monetarias y fiscales anticíclicas, así como una paridad cambiaria realista, se ha reducido, pues la aplicación de dicha estrategia genera expectativas de inflación y de devaluación, lo que propicia la salida de capitales e inestabilidad en los mercados financieros. En particular la banca central se ve limitada para aplicar esa política monetaria anticíclica, pues las condiciones de altos rendimientos en los mercados financieros, resultan un muro de contención.

## La apertura externa y la reforma tributaria

En abril de 2001, el gobierno federal envió a la Cámara de Diputados la propuesta de reforma hacendaria. En ella se manifiesta como objetivo primordial el fortalecer las finanzas públicas, lograr una mayor justicia social y elevar la eficiencia del sector público. Se consideró que esta reforma integral constituía fundamentalmente el eje central de las acciones y estrategias de la política económica del actual gobierno, el cual por ello la denomina "Nueva Hacienda Pública Distributiva", al considerar la baja recaudación que el país tiene, y que lo coloca entre aquellos con los niveles más bajos del mundo. Para 1998, la tributación en México representó 14% del PIB, mientras que en Estados Unidos fue de 21.5% y en Canadá 30 por ciento.

En algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Chile osciló entre 16 y 22%. Como resultado de la baja recaudación de ingresos tributarios, las empresas públicas, en especial Pemex, han tenido que aportar hasta el presente, 70% de esos

ingresos tributarios. Pero esta dependencia financiera ha generado alta volatilidad en las finanzas públicas, debido a las constantes fluctuaciones en el precio internacional del petróleo. Además, para Pemex ha significado una fuerte limitación en su capacidad financiera para llevar a cabo inversiones de expansión y mantenimiento de su planta productiva.

Por otro lado, los insuficientes ingresos tributarios han conducido a la constante reducción del gasto público en las últimas dos décadas. Entre 1994 y 2000, el gasto programable destinado a actividades sustantivas del gobierno, como vivienda, educación, salud e infraestructura, se redujo de 17.6% como proporción del PIB, a 15%. Es evidente que esta situación es inaceptable dada la concentración de la riqueza, los rezagos sociales y la heterogeneidad de la planta productiva. De ahí que la elevación de los ingresos tributarios sea una necesidad inaplazable, lo que no significa que la iniciativa de reforma tributaria presentada por el gobierno federal sea la mejor opción. Al respecto, baste mencionar el problema de la evasión fiscal, que en nuestro país es muy alta.

La reforma tributaria ha planteado el cambio en los tres tipos de impuestos más importantes: el impuesto sobre la renta (ISR) a las empresas y personas físicas, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), que en su conjunto contribuyen con 90.4% al total de los ingresos tributarios del sector público y representan 10.3% del PIB (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
MÉXICO: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2000

<i>Impuesto</i>	<i>Participación porcentual</i>	<i>Como porcentaje del PIB</i>
ISR	41.4	4.7
IVA	28.5	3.3
IEPS	20.5	2.3
Otros	9.06	1.1
Total	100	11.4

Fuente: OCDE, *Economic Survey*, México, París, 1999.

Las propuestas han sido desde entonces: primero, una tasa uniforme de IVA de 15% para todos los productos, y la eliminación de las exenciones y la tasa cero del IVA, recientemente y después de duros debates legislativos, de 10% generalizado y la eliminación de la tasa cero. En cuanto al impuesto personal, bajó la tasa marginal máxima de 40 a 32%, además de la disminución del número de categorías de impuestos. En el caso del ingreso corporativo, se propuso y se aplica una tasa uniforme de 32%, así como la eliminación de la tasa sobre dividendos. Esto último que parece justo, no está aún claramente establecido en la Ley de Ingresos. También se propone eliminar los esquemas preferenciales sobre ciertos sectores, así como la deducción inmediata de inversiones realizadas fuera de las áreas metropolitanas de las principales ciudades. Como medida compensatoria al aumento del IVA y de su aplicación a alimentos y medicinas, las iniciativas de reforma fiscal proponen otorgar créditos al salario más bajo recibido por los que pagarán impuesto, así como otras transferencias con el fin de lograr “una mejor distribución del ingreso”.

En principio, los objetivos de este paquete de reformas fiscales han sido: 1. Reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público, lo que permite fortalecer las finanzas públicas; 2. Elevar el gasto social en salud, educación e infraestructura, en particular en las zonas rurales y marginales del país, y 3. Crear un ambiente de bajas tasas de interés, que según el discurso oficial, es un factor importante para retomar el crecimiento económico sostenido.

## Contradicciones de la reforma tributaria

### *El alza del IVA*

Para comprender mejor la importancia del ISR, es necesario revisar rápidamente algunas contradicciones que ha creado la anunciada “reforma integral”. Por principio de cuentas se supone que con la aplicación de la tasa de 15% (ahora de 10%) del IVA para todos los productos (que implica como ya dijimos, la eliminación de las exenciones y de la tasa cero), la base tributaria se ampliará. Sin embargo,

se pretende que en la franja norte del país se continúe aplicando una tasa IVA de 10%, para mantener la competitividad de la industria mexicana y de los sectores comerciales de esta región; hasta ahora, con la propuesta de 10% en todo el país no se han hecho ajustes por regiones. En otras palabras, se reconoce que ante la competencia externa, dadas las diferencias de productividad entre la industria mexicana y la de nuestro vecino del norte, es necesario mantener tasas diferenciales del IVA. Asimismo, se ha propuesto que el norte del país quede fuera de la reforma tributaria, para estar en condiciones competitivas respecto a Estados Unidos; sin embargo, las otras regiones del país tampoco están en condiciones de enfrentar la competencia ante los productos importados. En este sentido baste mencionar el creciente déficit que presenta la balanza comercial manufacturera y agropecuaria como resultado de la apertura comercial, que ha acelerado los coeficientes de importación en las ramas altamente exportadoras, tales como la automotriz, petroquímica básica, vidrio, equipo eléctrico, cerveza y malta, entre otras.

Esto pone en evidencia que todas las ramas industriales, así como la generalidad de las regiones del país no tienen condiciones de productividad frente a las crecientes importaciones, que por lo demás se han visto fuertemente estimuladas por la sobrevaluación del tipo de cambio, estímulo por cierto erróneo como una estrategia antinflacionaria. La consecuencia que se preveía era que, con el incremento en la tasa del IVA, así como su generalización, se profundizaría la brecha competitiva entre los productos comerciables; ampliando no sólo el déficit comercial, sino también la desarticulación de los débiles eslabones productivos, seriamente dañados con la apertura comercial; lo que al mismo tiempo erosiona los mecanismos de crecimiento endógeno.

Otra justificación es que el gravamen a todos los alimentos y medicinas con una tasa de 15% (o 10%), permitirá incorporar a toda la población al pago de impuestos. Esto "supone" que automáticamente queda cautivo el sector informal y los que no pagan impuestos, aumentando así los ingresos tributarios. A este respecto, cabe señalar dos efectos. Primero, dado que el IVA es un impuesto al consumo, a corto plazo su incremento y generalización

a todos los productos provoca una disminución en el ingreso disponible de los individuos. En esa misma perspectiva es probable que se incrementen en una mínima proporción los ingresos tributarios. Sin embargo, un segundo efecto, de mediano y largo plazos, se presentará con la disminución del ingreso disponible, que conducirá a la caída del consumo y, por tanto, de la demanda interna de las ventas de las empresas, así como de las importaciones de bienes intermedios y de capital; lo que llevará a la economía a una mayor contracción de la actividad económica. En otras palabras, se anulará totalmente el efecto pírrico de corto plazo, pues la inflación resurgirá (por el efecto del incremento del IVA sobre el precio de los bienes) y la caída de la demanda interna acabará con toda expectativa de reactivación económica.

Cabe señalar que dada la contracción de la economía de Estados Unidos, la que aunque amainada lentamente desde 2002, el déficit comercial mexicano se ha ampliado debido a la caída de las exportaciones a ese país. En este sentido, dicho déficit requerirá de recursos para su financiamiento –situación que se hace evidente–, lo que representará un problema para el gobierno mexicano, dada la situación por la que atraviesan los mercados financieros internacionales. Además, como dicho déficit representa una fuerte presión para el tipo de cambio, puede provocar una devaluación abrupta y la consiguiente salida de capitales. No es casual que el incremento del IVA y su generalización a todos los productos puedan ser utilizados para amortiguar esta presión sobre el tipo de cambio mediante la caída de la demanda interna.

Con la firma del TLCAN, el gobierno mexicano ha anulado sus instrumentos estratégicos en la regulación del comercio exterior: la protección arancelaria, los impuestos, las licencias y los permisos a las exportaciones. En efecto, ante la imposibilidad de incrementar o diversificar los impuestos a las importaciones, se recurre al incremento del IVA para restringir el consumo y la demanda internas, lo que aunado a las políticas monetaria y fiscal restrictivas, sólo profundiza los desequilibrios productivos, el desempleo y la desigualdad social. Al respecto, la evidencia empírica mostró en 1995, que cuando el IVA pasó de 10 a 15%, disminuyeron los ingresos tributarios recaudados por este concepto, debido a que

la contracción de la actividad económica y la caída del empleo, redujeron el poder adquisitivo de los individuos y la capacidad de pagos, lo que terminó por afectar negativamente la recaudación de impuestos.

Si consideramos que los sectores de bajos ingresos consumen todo su ingreso en comparación con los sectores de altos ingresos –los cuales tienen una alta propensión al ahorro–, las modificaciones propuestas al IVA gravarán en términos proporcionales más al que consume todo su ingreso. Por ello, es importante hacer algunos señalamientos en torno a la distribución y estructura del ingreso y gasto de las familias en nuestro país:

De acuerdo con el boletín publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI, 1990], *Evolución de la distribución de ingresos y gastos corrientes del total de los hogares 1984-1989*, los ingresos monetarios correspondientes a los rubros de "Remuneraciones al trabajo" y "Cooperativas de producción" se redujeron entre 1984-1989, al pasar de 45.2 a 36.8% y de 2.2 a 0.3%, respectivamente. En tanto que, durante el mismo periodo, los ingresos monetarios por concepto de "Renta empresarial" pasaron de 23.9 a 28.6%; y la "Renta de la propiedad" pasó de 5.2 a 6.0 por ciento.

Si bien estos datos sobre la distribución factorial del ingreso por sí solos muestran el proceso de concentración y deterioro en la distribución del ingreso durante la década de los ochenta, el problema se agrava cuando se analizan los cambios que se observan en la estructura del consumo. Entre 1984 y 1998, se observó un aumento de los recursos destinados a los rubros de alimentación y habitación, en detrimento de las proporciones destinadas al transporte, vestido y calzado, y salud (véase el cuadro 2).

Si desagregamos, los rubros de "Alimentos" y "Habitación", la parte del ingreso que las familias destinaron a la adquisición de alimentos tiende a disminuir conforme los ingresos son menores (INC, 1989), es decir que estas familias gastan una menor proporción de su ingreso en alimentos ya que ante la caída de su ingreso real, ésta es la única alternativa para enfrentar los incrementos en otros gastos en bienes no alimentarios necesarios para el sostenimiento del hogar, y que son rígidos a la baja como la renta habitacional, la electricidad y el transporte.

CUADRO 2  
ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR EN MÉXICO  
(Porcentajes)

<i>Tipo de gasto</i>	1984	1998
Alimentos, bebidas y tabaco	35.8	37.3
Habitación (incluye enseres domésticos)	20.2	22.6
Transporte y comunicación	12.4	9.9
Vestido y calzado	10.3	8.0
Ocio y entretenimiento	4.9	5.3
Salud y servicios médicos	5.0	3.6
Otros	11.4	13.3
	100.0	100.0

Enciclopedia Británica, *Book of the Year 1998*.

Por otra parte, esta reducción del gasto en alimentos genera una modificación en los hábitos alimenticios, así como la sustitución de bienes caros por baratos; lo cual tiene efectos en la estructura del gasto familiar destinado a alimentos. Así, cuanto mayores sean los ingresos familiares, más alta es la proporción destinada a la compra de alimentos de consumo animal, y viceversa. En general, la disminución del salario real representa para las familias de ingresos bajos una reducción en su consumo per cápita de todos los productos alimenticios, excepto frijol y tortilla, lo que demuestra que en estos estratos, más de la mitad de los ingresos se destina a la alimentación. Cabe señalar que en la Ciudad de México, el consumo de tortillas es una parte del gasto que aumentó en forma inversa al ingreso. En 1979, el kilogramo de tortillas representó 3.5% del salario; para 1989, diez años después, con un salario mínimo equivalente a 50% del primero, representó 7% [Torres, 1993].

Esta situación debe ser analizada con mucho cuidado, pues como ya vimos en el caso de los alimentos, el gasto en los mismos constituye un porcentaje mayor del ingreso de las familias más pobres, pero la baja participación de éstas en el consumo total implica que la mayor parte del sacrificio en la recaudación derivado del régimen de tasa cero beneficia a las familias de mayores ingresos (véanse los cuadros 3 y 4). En otras palabras,

30% más pobre de la población absorbe sólo 12% del consumo total de alimentos, mientras que 10% de la población con mayores ingresos absorbe 28%. Además, menos de una quinta parte de la erosión de la base que resulta del régimen de tasa cero corresponde a alimentos básicos como pan, leche y huevo.

CUADRO 3  
PARTICIPACIÓN EN EL SUBSIDIO A ALIMENTOS  
IMPLÍCITO EN LA TASA 0 EN MÉXICO, 1999

<i>Deciles de ingreso</i>	<i>Participación</i>
1	1.7
2	4.7
3	5.9
4	6.7
5	7.5
6	8.9
7	10.3
8	11.7
9	14.0
10	28.5

Fuente: OCDE, *Economic Survey*, México, París, 1999.

CUADRO 4  
TASAS MARGINALES EFECTIVAS DEL ISR EN MÉXICO

<i>Múltiplos del salario mínimo</i>	<i>Tasa vigente estatutaria</i>
1	10
3	17
5	17
7	32
10	33
15	34
20	34
25	35
Máxima	40

Fuente: World Bank, *World Development Report, 1999-2000*, Washington.

Con estos datos se evidencia con claridad lo contradictorio de la propuesta de la reforma tributaria, pues se pretende dar un La política tributaria en la reforma fiscal

trato igual a quienes por su participación en el ingreso nacional son desiguales. Además, frente a estas evidencias no queda claro el mecanismo y los montos de las políticas compensatorias: crédito a los salarios bajos que paguen el IVA y otras transferencias. Todo parece indicar que la propuesta tendría efectos desiguales y muy limitados.

### *Impuesto a las personas físicas y al ingreso de las empresas*

Adicionalmente, la reforma tributaria propuso y realizó la reducción de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta (ISR), de 40 a 32%. La justificación argumenta que cuanto más alta sea la tasa impositiva mayor será el número de contribuyentes que se vean tentados a evadir su pago; por tanto, con una tasa menor, mayor será su captación. De la misma forma, propuso establecer una tasa tope de 30% al ingreso corporativo y la eliminación del impuesto sobre los dividendos. En el primer caso, la disminución del ISR favorece fundamentalmente a las categorías de más altos ingresos. Nuevamente, al igual que en el caso de las modificaciones al IVA, se está dando un trato igual a desiguales.

En cuanto a las modificaciones a la tasa tope de 32% para los ingresos corporativos, si el objetivo es ayudar a las empresas a resolver los problemas financieros generados por la contracción de la actividad económica y los altos niveles de endeudamiento generados por la apertura comercial que ha afectado su competitividad ante las importaciones, en el mejor de los casos, debería ser coyuntural. Al respecto, cabe señalar que el sector privado, en particular las grandes empresas, ante la falta de disponibilidad crediticia interna, a pesar de la menor demanda de recursos por parte del sector público, se vieron obligadas a recurrir al endeudamiento externo para financiar su inversión. De continuar la aplicación de una política de restricción del gasto e ingreso público—para evitar presiones sobre el déficit público—, como la de una política monetaria restrictiva, será muy difícil que se genere mayor disponibilidad crediticia para el sector privado. Por el contrario,

se seguirán alimentando los problemas de insolvencia e inestabilidad financiera.

### *Concentración, rezago regional y reforma tributaria*

Como parte de las propuestas de iniciativa de la ley en el renglón de ingresos corporativos, se preve la deducción inmediata de la carga impositiva a aquellas inversiones que se realicen en áreas distintas a las de las principales ciudades del país, tales como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Se argumenta que con estas medidas se pretende incentivar el desarrollo regional, además de estimular la inversión extranjera directa.

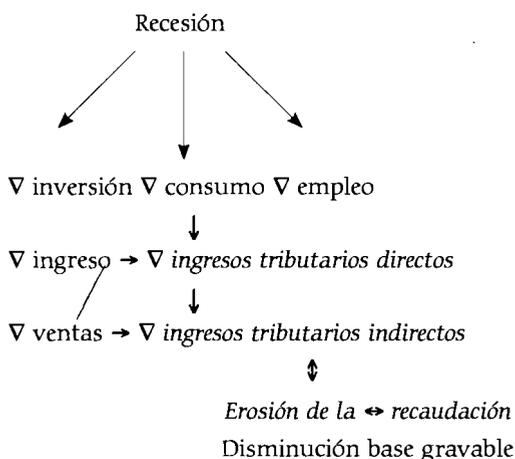
Al respecto, es necesario hacer dos consideraciones: la primera, que la polarización y el rezago regional que caracterizan al país, son el resultado de un proceso histórico acumulativo, consecuencia de las políticas económicas "cortoplacistas", que estimularon el desarrollo de polos económicos que con el paso del tiempo, y alimentadas por las políticas públicas regionalistas, fueron paradójicamente desarticulando las regiones del país. En consecuencia, las deducciones tributarias por sí mismas, no pueden revertir el proceso de concentración regional de la actividad productiva, ya que la inversión se dirige hacia las regiones geográficamente bien ubicadas y dotadas de infraestructura y servicios, factores que contribuyen a la determinación de la rentabilidad de la inversión.

La segunda, que para revertir los efectos de marginación y pobreza en que se encuentran las regiones centro y sur-sureste del país, se requiere una política fiscal expansiva integral; es decir, de la expansión del gasto e inversión públicos, capaces de atraer la inversión privada. Por supuesto, ello plantea un viraje en el proceso de desregulación económica y, en consecuencia, un fortalecimiento de los mecanismos institucionales de participación del Estado en la economía.

### **ISR y crecimiento económico**

La reforma tributaria integral que se requiere en nuestro país no debe limitarse a propuestas de aumentos en los impuestos indi-

rectos y disminuciones de los directos, como si se tratara de un simple ajuste de tasas impositivas para llegar a un resultado macroeconómico, más bien es necesario revisar las estructuras impositivas actuales, para contrastarlas con los datos empíricos disponibles, que nos permitan identificar la capacidad real de pago de los contribuyentes, esto es, de los agentes microeconómicos. Así, cualquier propuesta de reforma tributaria debe conciliar la recaudación con la justicia tributaria. “Un impuesto justo es aquel que permite transferir recursos al Estado en función de la capacidad de pago del contribuyente”, expresan los sanos principios tributarios. Las recurrentes crisis económicas han afectado gravemente los niveles de inversión productiva y empleo, comprometiendo el crecimiento estable y sostenido y deprimiendo los ingresos de los agentes económicos, así como su capacidad contributiva y, por ende, limitando la recaudación fiscal del Estado. Este círculo vicioso ha erosionado la posibilidad de ejercer un mayor gasto público que reactive la actividad económica y el empleo, que conduzca a revertir la recesión, tal como se ilustra en el siguiente esquema.



Estas distorsiones fiscales, resultado de los fluctuantes ciclos de nuestra economía, se manifiestan en particular en el impuesto

sobre la renta (ISR) cuyos niveles de recaudación han disminuido. Es necesario entonces que una reforma fiscal corrija tales distorsiones, para lo cual debe cumplirse con cuatro criterios: a) los impuestos deben ser suficientes para mantener un presupuesto de egresos de la federación acorde con un crecimiento económico estable y con la generación de empleo que exige el crecimiento de la población económicamente activa. Dicha reforma debe romper con la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros; b) todas las personas físicas y morales que realicen una actividad, de la cual se deriven ingresos, deben pagar impuestos. Al mismo tiempo, todas las instancias gubernamentales deben contribuir a la recaudación de los mismos: la federación, los estados y los municipios; c) las personas físicas y morales deben pagar de acuerdo con su capacidad.

En algunos sistemas fiscales *modernos*, el esquema de la progresividad de los impuestos ha sido abandonado para aplicar un impuesto único con el propósito de hacer más eficiente la recaudación, como se ha dicho en párrafos anteriores. Sin embargo, en México, dada la alta concentración en la distribución del ingreso y la presencia de un sector informal que se ha expandido rápidamente, obliga a aplicar impuestos diferenciales, y d) la reforma tributaria debe conducir a una estructura institucional simple y eficiente, esto es, dicha estructura debe ser comprensible y fácil de cumplir para los causantes.

Para que una estructura tributaria sea eficiente, el cobro de impuestos debe ser una actividad administrativa no costosa, además, debe ser neutral; es decir, que los impuestos no influyan en las direcciones de los agentes económicos para emprender actividades productivas lícitas, como trabajar, invertir, ahorrar o consumir. En este sentido, los impuestos no deben utilizarse para fomentar determinadas actividades, ni el desarrollo regional, ni el ahorro. Hay que ser congruentes en cuanto que los impuestos sirven para recaudar recursos que le permitan al Estado, por medio del gasto público, dirigir ciertas actividades económicas; y, de esta forma, influir en la generación de empleo y en la distribución del ingreso.

## El ISR para las empresas. Avances y retrocesos

Los impuestos sobre los ingresos generalmente son vistos como un mal necesario, ya que desde el punto de vista del ciclo de vida resultan poco equitativos; aunque, son necesarios para diversificar las fuentes de ingresos del gobierno, y para fortalecer la baja recaudación. Sin embargo, debe reconocerse que esta última en México, no se debe a bajas tasas impositivas. De hecho, la tasa marginal máxima para personas físicas es siete puntos porcentuales superiores al promedio de países tanto industrializados como no, y en el caso de las empresas esta diferencia es menor: 1.3 puntos porcentuales (véase el cuadro 5).

CUADRO 5  
TASAS MARGINALES MÁXIMAS ISR  
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Personas</i>	<i>Empresas</i>
Canadá	29	38
Estados Unidos	40	35
Reino Unido	40	31
Corea	40	28
Singapur	28	26
Tailandia	37	30
Malasia	30	28
Indonesia	30	30
Hong Kong	20	17
Argentina	33	33
Brasil	25	15
Chile	45	15
Colombia	35	35
Perú	30	30
México	40	30
Promedio	32.8	28.7
Promedio de América Latina	34.6	26.3

Fuente: World Bank, *World Development Report, 1999-2000*, Washington.

Se ha argumentado que el impuesto al ingreso inyecta progresividad al sistema tributario, pero también es cierto que dicha

progresividad puede inducirse mediante otros mecanismos. Por ejemplo, hay países que gravan la renta, y México es un receptor de grandes volúmenes de inversión extranjera directa, la no imposición de la renta generará una transferencia a los erarios extranjeros de quienes actualmente acreditan el impuesto pagado en México; este es el caso de las empresas maquiladoras, que en la actualidad siguen gozando de un amplio sistema de exenciones.

Por otra parte, es claro que el ISR influye para decidirse a invertir, lo que plantea un dilema difícil de resolver entre el objetivo de alcanzar cierto nivel de recaudación y el propósito de incentivar la inversión productiva; ello deja ver que la definición y medición correcta de la renta o ingreso no es trivial. Conceptualmente, la renta es el cambio en el patrimonio real de una persona durante un periodo determinado. A pesar de que en este campo en México se han hecho esfuerzos por establecer criterios básicos para su medición, todavía subsisten confusiones y contradicciones en la valoración del ISR.

Durante los últimos 30 años, este impuesto ha evolucionado de forma ininterrumpida para convertirse en más sistematizado y moderno. De ser esencialmente cédular, con grandes asimetrías en cuanto a la carga fiscal derivada de diferentes actividades y de diferentes formas de financiamiento de la inversión; en la actualidad el ISR se aplica sobre una base de ingreso. Si bien estos cambios han reducido los incentivos para cambiar de actividad por razones fiscales, e incluso limita las posibilidades de evadir el impuesto mediante subfacturación de ventas o sobrefacturación de compras, falta mucho por hacer, en particular sobre las actividades financieras y bancarias que se caracterizan por la ausencia de un sistema de valoración.

En un estudio realizado por la OCDE en 1999, se considera que las tasas marginales del ISR en México no ha generado graves distorsiones en relación con las decisiones de trabajo y de acumulación de capital, esto se debe en parte, a la aplicación de una "base consumo" para determinar el impuesto de las empresas, mismo que se ha venido ajustando en los últimos años. Cabe señalar que con este sistema (base consumo) han disminuido los problemas de acreditación en terceros países del ISR pagado en

México, ya que su determinación empresarial utiliza el método de deducción inmediata de las compras en lugar del costo de lo vendido.

### *Modernización y sistematización.*

#### *Un proceso contradictorio de cambios y adecuaciones*

Es un hecho que el ISR ha presentado mejoras considerables derivadas de los cambios en la forma de integrar el ingreso de las personas físicas con el de las empresas, de la definición más precisa del ingreso gravable, así como de la aplicación de diversos mecanismos de indización. Con ello se ha avanzado en términos de equidad y neutralidad con respecto a los diferentes regímenes de financiamiento de la inversión que prevalecen incluso en algunos países industrializados. En el caso de la integración, el aspecto más sobresaliente es el tratamiento que se le da a los dividendos; al integrarlos al ingreso personal se evita un doble gravamen sobre las utilidades de las empresas y, por lo tanto, sobre los ingresos del capital, o bien puede evitar que el capital permanezca congelado en usos improductivos. Esto es muy importante, si reconocemos que los beneficiarios últimos del ingreso generado en las personas morales son los accionistas, personas físicas; y por tanto, el gravamen a las utilidades de las empresas constituye una retención del pago correspondiente al propio accionista.

En este sentido, algunos juristas opinan que la integración del impuesto personal y corporativo ha permitido avanzar en la consolidación de un sistema más equitativo y neutral. Con respecto al mecanismo de indización, es evidente que su instrumentación ha eliminado las ventajas que se derivan del financiamiento mediante la contratación de deuda; sin embargo, aún subsisten lagunas y contradicciones que han sido aprovechadas por los banqueros, quienes mediante préstamos y autopréstamos irregulares y prohibidos adquirieron empresas o sus propios bancos, durante el periodo 1989-1991.

De hecho, los casos de corrupción ocurridos desde principios de la década de los años noventa han sido posibles, por una parte, gracias a esas lagunas que presenta el sistema tributario mexicano

(por ejemplo, permitirles a los bancos no pagar sus impuestos y, más grave todavía, permitirles que éstos se contabilicen como parte del capital social del banco, para evitar problemas de liquidez); y, por otra, la ausencia de un marco regulatorio que permita vigilar las operaciones de ciertos banqueros (por ejemplo, el “secreto bancario”, la realización de operaciones con ingresos provenientes de operaciones ilícitas o fuentes desconocidas). También se avanza en el mecanismo para cuantificar el efecto de la inflación sobre la base gravable, que ha evitado el deterioro de las deducciones generadas por la depreciación de los activos fijos y perfeccionado el sistema para impedir la sobrestimación de las ganancias de capital provenientes de la enajenación de activos.

Hasta 1980, último año de vigencia de la anterior Ley de Impuesto sobre la Renta, no se definía el concepto de “ingreso”, pero sí el de “renta” de la siguiente forma: “El ingreso sobre la renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que modifique el patrimonio del contribuyente, proveniente de productos o rendimientos de capital, del trabajo o de la combinación de ambos. En los preceptos de esta ley se determina el ingreso gravable en cada caso.” Si bien en esta descripción se hace la distinción entre “ingreso” e “ingreso gravable”, desde 1974 se introdujo un elemento confuso y distorsionador al tener como objeto de gravamen a los ingresos provenientes de “otras situaciones jurídicas o de hecho que esta ley señale”. Como se observa, se amplía indiscriminadamente el objeto del impuesto.

Con la Ley de Impuesto sobre la Renta en 1981, se abandona la descripción de la “renta”, se mantiene dicho concepto únicamente para las personas físicas, no empresarios (artículo 132), al disponer que se causará el gravamen por los demás ingresos cuando modifique el patrimonio.<sup>1</sup> Con base en este criterio el patrimonio del contribuyente puede ampliarse indiscriminadamente debido a que no se define el concepto de “ingreso”, haciéndose extensivo para gravar los ingresos obtenidos en efectivo, en bienes o en servicio a los obtenidos mediante el crédito. En 1987 se amplía el

<sup>1</sup> En 1999 este precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que deja al arbitrio de las autoridades fiscales la posibilidad de calificar cualquier ingreso obtenido como gravable.

objeto de impuesto a los “ingresos de cualquier otro tipo”, para incluir las ganancias inflacionarias y “cualquier otro tipo que el legislativo considere”. Con esta ampliación indiscriminada del objeto del gravamen, fue necesario excluir expresamente algunos conceptos, debido a lo absurdo de los mismos, tales como las aportaciones de los accionistas para aumentar el capital de la sociedad o para el pago de pérdidas, las primas obtenidas para colocación de sus propias acciones, los ingresos obtenidos para valuar las acciones mediante el método de participaciones, o los obtenidos por la revaluación de activos y de capital.

Con todo lo anterior es claro por qué actualmente nos encontramos ya no ante un impuesto a la renta sino ante un impuesto al ingreso; lo que significa, en el caso de las empresas, que el objeto del impuesto es el ingreso y no las utilidades, que habían venido siendo la base gravable.

En efecto, el criterio con que generalmente se ha venido aplicando el principio es el de que la contribución de cada empresa debe ser proporcional a sus ganancias de capital, lo que supuestamente permite una mejor distribución de la riqueza en la sociedad. Sin embargo, no es claro si el ISR de las empresas grava las ganancias del capital de manera eficiente ni si su aplicación conduce a una mejor distribución del ingreso nacional. Por un lado, en México el ISR de las empresas grava las ganancias del capital de los accionistas de las empresas, pero no a sus acreedores. Ello genera un sesgo estructural en contra de la capitalización de las empresas y aumenta los niveles de endeudamiento de las mismas. Además, dado que el capital tiende a ser más flexible que el trabajo, es muy probable que este último factor productivo tenga un peso mayor que el del impuesto.

Desde 1987 la base gravable del ISR de las empresas se ajusta al criterio Haig-Simon, que determina la diferencia entre ingresos y egresos corrientes (base consumo, asociados a la generación de ingresos), la cual se suma a la variación neta del valor de los activos. En congruencia con este criterio, el sistema está indizado a la inflación; por ejemplo, mediante la deducción de la depreciación real de los activos y los intereses reales de la base gravable, pero la legislación mexicana permite asemejar la base gravable al

principio del impuesto sobre el flujo de activos<sup>2</sup> al indicar que se pueden deducir las compras, bajo el supuesto de que en el largo plazo las empresas no tienen pérdidas o ganancias de capital en el manejo de sus inventarios, evitando con ello, evaluar en términos reales las variaciones de éstos. De esta forma, las ganancias de capital son consideradas como cualquier otra forma de ingreso, y en su cálculo se incorpora un ajuste por inflación,<sup>3</sup> con lo cual se pretende que sólo la parte real de las mismas quede sujeta al impuesto. En el caso de la enajenación de las acciones el ajuste incluye también el monto de utilidades netas reinvertidas, con el propósito de evitar un doble gravamen de las mismas.

Estadísticamente se ha demostrado que las modificaciones adoptadas en 1987, así como los ajustes que se aplicaron para reducir el efecto Olivera-Tanzi,<sup>4</sup> tuvieron un efecto positivo sobre la recaudación, sin embargo, es evidente que dicha recaudación sigue baja, aproximadamente 50% de su valor teórico. Las causas de que la recaudación en México por concepto del ISR sea baja son muchas, y éstas, adicionadas al resto de los problemas que ya presenta el sistema tributario, debilitan la capacidad recaudadora de este impuesto.

La capacidad de pago es la referencia más fácil para el cálculo de la capacidad contributiva de los individuos, la cual debe constituir el principio rector de las relaciones fiscales entre el Estado y el ciudadano, y que justamente en materia del ISR debe reflejar la capacidad real de los pagos. No debe confundirse ésta con la

<sup>2</sup>Una variante del sistema de flujos se introdujo en la reforma de 1987, para el caso de las empresas de menor tamaño, Régimen simplificado, pero al introducir paralelamente las operaciones financieras, el sistema se volvió complejo y complicado para calcular los impuestos. De hecho, esta fue una de las críticas, además de su nula utilidad para promover la inversión productiva; siendo éstos los argumentos utilizados por los pequeños en su petición de cancelación de este sistema. De cualquier forma, la cancelación de este sistema también hubiera representado un retroceso en el proceso de simplificación del sistema del ISR.

<sup>3</sup>Para determinar el ajuste por inflación se ha instrumentado la indización con lo cual se asegura que sólo el componente real de intereses se grave o deduzca, y que se ajusten las deducciones por depreciación para reflejar el verdadero deterioro de los activos por la depreciación, de la misma forma se gravan o deducen las ganancias o pérdidas ocasionadas por los movimientos cambiarios, todo ello ha permitido corregir las asimetrías.

<sup>4</sup>Se refiere al efecto negativo que produce la inflación sobre el valor real de la base gravable, lo que genera a su vez, una reducción en la recaudación fiscal.

capacidad económica, ya que ello puede conducir a situaciones inequitativas en algunos sectores de contribuyentes cuyos ingresos reales se han visto afectados por las situaciones de recesión económica. Éste es el caso de la clase media profesional, que contribuye al fisco en su calidad de personas físicas, y el de la micro, pequeña y mediana empresas que se encuentran en el sector formal de la economía.

Un impuesto al ingreso o a la renta deben considerar la capacidad real de pago, ya que la capacidad económica puede manifestar riqueza pero, como opinan algunos analistas, no necesariamente liquidez para pagar. En consecuencia, puede haber capacidad económica pero no contributiva; por tanto, los ciudadanos deben contribuir al gasto público según se lo permitan sus ingresos realmente obtenidos, sean éstos en efectivo, en especie o en bienes. No deben fundamentarse en obtenciones futuras, como el crédito, ganancias inflacionarias, o ingresos por servicios imputables a los trabajadores. Es necesaria una estructura donde el ISR se cause hasta que el ingreso genere capacidad de pago. Por ejemplo, en el ingreso en crédito, el impuesto debe diferirse hasta que aquél se cobre efectivamente; en la condonación de deudas, el impuesto debe cubrirse hasta que la mejoría económica, que ello representa, se traduzca en ingresos efectivamente percibidos o disponibles.

### *Estructura y características*

Como se sabe, el ISR de las empresas toma como base no sólo los ingresos efectivos sino también aquellos que se derivan de los ingresos no efectivos y de las ganancias inflacionarias que se generan con la disminución del valor real de las deudas. Sin embargo, las aportaciones de capital, bajo diferentes formas, no son consideradas como ingresos, y en el esquema de integración, los dividendos o utilidades percibidas por personas morales residentes en el país, no están sujetos a acumulación para el cálculo de la base gravable, porque se supone que ya fueron gravados. Éstos son dos aspectos que deben revisarse ya que en el primer caso debe quedar claro el origen de las aportaciones de capital, pues de ello depende que se graven o no. El gravamen a los dividendos o uti-

lidades de personas morales residentes en el país constituye una de las lagunas del sistema tributario mexicano que ha sido muy bien aprovechado por las maquiladoras y las filiales de las empresas trasnacionales.

Hasta 1998 se contaba con la opción de deducir el valor presente de la depreciación de los activos físicos en el año de su adquisición (a una tasa real de aproximadamente 6.5%), con lo cual el modelo ISR se acercaba al de flujos de capital, pero en la Ley de Ingresos de 1999 se canceló esta opción, retrocediendo con ello en el sistema de simplificación del régimen fiscal que incentiva la capitalización de las empresas, como era con el régimen de flujo de efectivo. Si bien el régimen de 1999 corrigió algunas distorsiones del sistema anterior que afectaba la base gravable y promovía el endeudamiento de las empresas, al introducir una serie de reglas, el cálculo del impuesto se complicó. La alternativa que en su momento se aplicó (cambiando el concepto de base gravable: gravando el "consumo" de las empresas y no el "ingreso"), representó sin duda una simplificación del sistema pues al introducir las operaciones financieras el cálculo se volvió complejo y confuso.

### *Tasas a las utilidades*

Bajo el esquema actual, la tasa general es de 35% para las utilidades repartidas y de 30% para las retenidas. La primera tasa se encuentra muy cercana al promedio de los países miembros de la OCDE, pero la tasa sobre utilidades reinvertidas se encuentra por encima de la de algunos países latinoamericanos, como Chile y Brasil, 15 y 25%, respectivamente, donde los esfuerzos tributarios se han concentrado en gravar el consumo. Estos regímenes, que se instrumentaron a partir de 1999, son parte de un esquema de estímulos a la inversión, que sustituyó al de deducciones inmediatas del valor presente de la depreciación. Para justificar este cambio, las autoridades hacendarias argumentaron que sólo algunos causantes podían hacer un uso efectivo del mismo, ya que el requisito de contar con utilidades por encima de cierto mínimo para hacer uso del esquema dejaba fuera proyectos de largo plazo y empresas con actividades altamente sensibles al ciclo económico.

Este argumento sin embargo no es convincente si consideramos que la misma ley prevé la posibilidad de tomar las deducciones en el ejercicio en que se efectuará la inversión, en el que se iniciará su utilización o en ejercicios siguientes a éste. También se argumentó que el carácter procíclico del estímulo era poco apropiado, pero existía la opción de modificar la tasa de descuento aplicable en el cálculo del valor presente de la depreciación, para graduar el monto del estímulo. De hecho, se recurrió a esta opción a principios de 1995, como una medida de aliento a la inversión. Estos dos casos muestran que al igual que en otras ocasiones, las modificaciones fiscales se realizaron con premura, ante la necesidad urgente de incrementar los ingresos tributarios, lo que frente a una coyuntura económica y política desfavorable subordinó y aplazó el objetivo de iniciar una verdadera reforma fiscal. En el caso del ISR para las empresas, ha cancelado la posibilidad de avanzar en la aplicación de bajas tasas marginales pero efectivas que permitan promover la inversión productiva.

### *Regímenes especiales*

La existencia de regímenes especiales se fundamenta en la necesidad de dar un tratamiento preferencial a ciertas actividades o flexibilizar los procesos administrativos a los contribuyentes que por razones operativas y de organización empresarial les es difícil cumplir con los requerimientos formales. Entre estos regímenes especiales se encuentran los que se aplican a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas o de publicación, a los que se les aplica una tasa 50% inferior a la general, cuando el contribuyente acogido a este régimen se dedica exclusivamente a estas actividades. Si el contribuyente que se encuentra en estas actividades primarias realiza algún procesamiento industrial, la tasa aplicada es de 75% de la tasa general.

Con respecto a las facilidades administrativas, las empresas con ingresos brutos inferiores a los tres millones de pesos, pueden acogerse a un régimen especial en el cual la base del impuesto está dada por la diferencia entre los ingresos brutos y el valor de tres salarios mínimos. La tasa va de 0 a 2.5%, aplicándose la

tasa 0 a los contribuyentes cuyos ingresos brutos son inferiores a 15 salarios mínimos. Para las personas dedicadas a actividades primarias o al transporte terrestre de personas o carga, la base del impuesto se determina de acuerdo al flujo de efectivo.

El régimen de pequeños contribuyentes se introdujo en 1995 con el propósito de incorporar a las empresas del sector informal al padrón de contribuyentes. Sin embargo, más que contribuir a la elevación de la recaudación, este régimen ha promovido que empresas previamente registradas se acojan al mismo, provocando una erosión en la base gravable.<sup>5</sup>

Cabe señalar que los regímenes especiales (pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas ubicadas fuera de las principales áreas metropolitanas del país) vigentes hasta 1998, contaban con la opción de deducir en forma inmediata el valor presente de la depreciación de sus activos fijos, valorando éste a una tasa de interés inferior a la del mercado. Bajo este esquema, si bien la tasa marginal de impuesto a los ingresos de capital no era cero, como sería el caso con una base consumo (con la cual se deduce de inmediato el valor de las inversiones en activos fijos) ésta se ubica muy por debajo de la tasa estatutaria, aproximadamente 12 puntos porcentuales para el proyecto de inversión típico. Lo cual puede constituir un importante estímulo a la inversión, siempre y cuando ésta se lleve a cabo, y no se destinen los recursos para la adquisición de otro tipo de activos fijos, como automóviles o equipo de cómputo.

Respecto al impuesto sobre el flujo de efectivo que se aplica a ciertas actividades, justificando que es una alternativa para enfrentar la ausencia de registros contables, es poco aceptado, sobre todo tratándose de empresas medianas y grandes. En general, la aplicación indefinida de este régimen sin poner límite en el tiempo, ha ido degenerando al hacerse deducciones ciegas, que también han erosionado la recaudación. Es muy común que este régimen siga siendo aplicado para algunas empresas que ya dejaron de ser micros o pequeñas, o que nunca lo fueron, debido a las redes de

<sup>5</sup>Paralelamente a la instrumentación de estos sistemas de simplificación administrativa, ha surgido todo un aparato de "veta de facturas" por servicios profesionales. En particular, se han generado graves distorsiones cuando estos regímenes se aplican a ingresos anuales elevados y a actividades relacionadas con la prestación de servicios.

corrupción más que a las deficiencias o ausencia de registros contables.

Por lo que toca a los regímenes de consolidación, surgieron para favorecer a los grandes conglomerados. Esto es, las empresas que se constituían como grupo y que cumplían con ciertos niveles de crecimiento, empleo y exportación de bienes, se hacían acreedoras al beneficio de la consolidación de resultados contables para fines fiscales.<sup>6</sup> Es evidente que este mecanismo facilitaba la obtención de beneficios improcedentes, e incluso estimulaba la evasión y elusión de ciertas empresas. En 1983 este sistema fue sustituido por un régimen general en la propia Ley del ISR, en el cual los requerimientos de desempeño económico fueron sustituidos por requisitos legales y contables; quedando limitados los montos de los resultados a consolidar a una base proporcional, de acuerdo con la participación accionaria del grupo de control en las empresas involucradas. Esto representó un gran avance, ya que la forma de consolidación de resultados para fines fiscales pasó de ser un esquema de subsidio a un simple reconocimiento de naturaleza fiscal, como debe ser, de la forma en que las actividades productivas se organizan en la práctica.

### *El mito de la simplificación fiscal y la recaudación del ISR empresarial*

La simplificación fiscal tiene límites establecidos por la misma complejidad económica y social del país de que se trate. Ante una estructura productiva tan heterogénea y desigual como la mexicana, es difícil diseñar un sistema tributario simplificado, que al mismo tiempo sea justo, equitativo y general. La simplificación conlleva generalizaciones que afectan a los que menos tienen. Por ejemplo, en el caso de las personas morales, si suponemos una tasa general de 2.5% para los contribuyentes pequeños sobre ingresos anuales y no sobre la utilidad del ejercicio, y suponemos también que una empresa tuviera ingresos anuales por dos millones de pesos, el

<sup>6</sup>En sus orígenes, este régimen de consolidación también veía la posibilidad de aplicar este procedimiento a la pérdida total de una subsidiaria, independientemente de si el grupo era propietario o no de 100% de la misma.

impuesto sería de 50 000 pesos; pero si esta misma empresa realiza gastos y costos por 500 000 pesos, la tasa real del impuesto será de 3.33%. Esto significa que, a medida que la tasa de utilidad es menor, el impuesto real es mayor, lo que demuestra que un impuesto general y simple es totalmente regresivo.

Como ya se dijo, los sistemas de información de las empresas se han convertido en fuentes no sólo para elevar la recaudación tributaria, sino también para que el ISR empresarial se convierta realmente en un estímulo a la inversión y a la productividad de las empresas. En efecto, en muchos casos estos sistemas son inexistentes, o en el mejor de los casos son incomparables y heterogéneos. Si bien esto obedece en parte a la diversidad de los sistemas de las actividades productivas empresariales, también es un hecho que esta situación ha sido provocada por el propio sistema fiscal que permite que los contribuyentes no utilicen el valor de sus inventarios iniciales ni finales para la determinación del costo de su ejercicio, el cual se sustituye por el valor de las compras realizadas durante dicho ejercicio fiscal.

De lo anterior puede deducirse que un esquema que fomente la productividad de las empresas y el cumplimiento del pago de su ISR, debe considerar por lo menos algunos aspectos como:

1. El establecimiento de sistemas fiscales que se basen en la información financiera de las empresas, abandonándose todo sistema de complacencia que inhiba la formación técnica de los empresarios;
2. Las autoridades hacendarias deben instrumentar un sistema de información que recupere el valor de los inventarios y de los costos de las empresas;
3. Los sistemas de información que maneje la autoridad hacendaria deben ser completos y elaborados con apego a los principios de contabilidad general, aceptados y conocidos por los contribuyentes;
4. La reducción de los sistemas de regímenes especiales; ya que la utilización y aplicación para todas las empresas de las técnicas de la información contable y financiera, permitirá avanzar en este proceso;

5. Las obligaciones fiscales deben ser iguales para todas las empresas. La complejidad en el procesamiento de la información contable y financiera se deriva de la complejidad de la actividad económica de la propia empresa y no del sistema fiscal que lo utiliza. Ello requiere de funcionarios públicos capacitados y de un sistema ágil de atención al contribuyente. Es de esperarse que con estos avances, los niveles de corrupción de inspectores y funcionarios disminuyan;
6. Los estímulos a la productividad empresarial deben beneficiar tanto a las empresas como a sus trabajadores, que son los dos factores productivos que generan las utilidades empresariales; y
7. Los plazos para que las empresas profesionalicen sus sistemas de información deben ser temporales, de tal manera que los estímulos fiscales que se otorguen a las empresas para tales fines, sean sobre las mismas bases para todas las empresas.

## Conclusiones

- La reducción del déficit fiscal lograda mediante la aplicación de una política de gasto e inversión pública restrictivas, no asegura una mayor disponibilidad de recursos crediticios en favor del sector privado. El problema de la baja disponibilidad de recursos crediticios es alimentado por la situación de insolvencia financiera del sector empresarial y por la inestabilidad del sector bancario; factores que contribuyen a formar expectativas desfavorables sobre el comportamiento de la economía mexicana.

- La propuesta de reforma tributaria debe llevar a cabo modificaciones estructurales al régimen de imposición directa de las empresas, ya que el régimen actual presenta graves contradicciones y ausencias, por ejemplo, el propio impuesto al activo fijo (Impac) y la no tasación a las operaciones bancarias y financieras. Debe tenerse en cuenta además, la posibilidad de eliminar o corregir los elementos distorsionadores, tales como sesgos hacia una forma u otra de financiamiento de los activos de las empresas y otros, que complican innecesariamente el cumplimiento de

las obligaciones fiscales y erosionan la seguridad jurídica de los contribuyentes; violentando además, el principio constitucional de pagar impuestos; esto es, contribuir al gasto público de acuerdo con su capacidad real de pago. Desde luego, esto exige la aplicación de un sistema que incentive la inversión y propicie mayores niveles de capitalización de las empresas.

- Cualquier propuesta debe fundamentarse en el establecimiento de una base gravable y de tasas impositivas que sean congruentes con los objetivos recaudatorios del gobierno. Paralelamente, que la sociedad defina el tipo de Estado que requiere, es decir, qué es lo que de él se espera como proveedor de bienes y servicios sociales, pero que también defina su disposición a pagar impuestos y otras cargas no tributarias. Estos elementos son componentes básicos del pacto fiscal que toda "Reforma del Estado" y sus políticas deben considerar.

- Con la propuesta tributaria de diciembre de 2001 –no aprobada por el Congreso–, el gobierno federal buscaba la recaudación de ingresos netos adicionales por aproximadamente 1.5% como proporción del PIB, después de deducir las transferencias y el costo de los esquemas de compensación dirigido a los sectores de menores ingresos. Con dicha disposición tributaria, se suponía que aumentarían los recursos disponibles para financiar la inversión privada, lo que a su vez, estimularía una reducción en la tasa de interés, así como un mayor ahorro interno. Sin olvidar, según el esquema oficial, que esta mayor recaudación tributaria permitiría reducir la deuda pública. Tales objetivos, con o sin la reforma de diciembre de 2001, eran difíciles de alcanzar, dado el estancamiento y los débiles y cortos periodos de recuperación que ha venido mostrando la economía mexicana durante los últimos 20 años.

- Ante la pérdida del dinamismo económico que está enfrentando nuestra economía, tanto por las políticas monetaria y fiscal contraccionistas como por los efectos de la lenta recuperación que ha mostrado la economía estadounidense, se ha afectado gravemente al sector exportador y es muy probable que los ingresos tributarios sigan disminuyendo, como ya ha ocurrido desde el segundo semestre del 2001. Si a esto se le suma la resistencia

de los bancos para flexibilizar los créditos a la inversión productiva, resulta casi imposible que el gobierno logre incrementar tales ingresos tributarios.

- El saneamiento de las finanzas públicas, sin embargo, no sólo depende de los ingresos tributarios, sino también del gasto que representa la pesada carga del servicio de la deuda pública total –interna y externa–, y sus efectos en las finanzas públicas en general. El manejo de la combinación perversa de una política monetaria restrictiva y otra de sobrevaluación del tipo de cambio, la que por un lado estimula la entrada de capitales externos mediante tasas de interés altas y, por el otro, la banca central esteriliza divisas, para evitar un incremento de la liquidez que presione sobre los precios y el tipo de cambio, sólo han propiciado un alto endeudamiento interno del sector público, vía el mecanismo de operaciones de mercado abierto.

- En tanto no se dicten medidas encaminadas a disminuir la deuda pública total y su reestructuración (negociar la de corto plazo), así como la instrumentación de una política monetaria efectiva tendiente a disminuir las tasas de interés que hagan contrapeso al pago del servicio de la deuda; la reforma tributaria avanzará lentamente y por lo tanto no será capaz de reducir el monto de la deuda pública, ni el nivel de las tasas de interés.

- Desde 1991, de manera sorprendente y rápida se habló del saneamiento de las finanzas públicas, e incluso hubo años en la misma década de los noventa, que se alcanzó superávit primario; sin embargo, la deuda pública no se ha reducido, por el contrario se ha incrementado, ya que para el logro del “equilibrio presupuestal” se ha aplicado una política de reducción constante del gasto e inversión públicas, cuyo efecto palpable ha sido la contracción de la demanda interna y de la actividad económica, situación que provocó problemas de liquidez e insolvencia en el sector bancario, lo cual quedó de manifiesto con la crisis de finales de 1994. Cabe recordar que paradójicamente, estos problemas llevaron al gobierno federal a transferir recursos públicos a este sector, particularmente mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), hoy Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), para evitar su quiebra; problemática que también se presentó en el

programa de construcción concesionada de carreteras (rescate carretero) y, más recientemente en el sector azucarero (rescate financiero). Todo ello incrementó la deuda pública y la presión sobre las finanzas públicas.

- El fijar como meta en sí misma el equilibrio fiscal, ha llevado al gobierno federal a instrumentar una política fiscal restrictiva que sólo ha conducido a la contracción de la actividad económica y a la caída del empleo, con la consiguiente caída de los ingresos de las empresas y familias, lo que revierte sus efectos sobre la base tributaria reduciéndola, y por ende, desplomando la recaudación de ingresos tributarios. Este círculo vicioso se cierra con el incremento del déficit fiscal, que obliga al gobierno federal a recurrir nuevamente al endeudamiento externo.

## Bibliografía

- AYALA, E. José [2000], "La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 11, noviembre, México.
- ELIZONDO M.S. Carlos [1999], "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: Una explicación política", en *El Mercado de Valores*, julio, México.
- ENCICLOPEDIA BRITÁNICA, *Book of the year 1998*.
- FERNÁNDEZ, S. Augusto [1999], "Breves reflexiones para un impuesto sobre la Renta", en *El Mercado de Valores*, agosto, México.
- FERNÁNDEZ, M. Arturo e Ignacio Trigueros [2001], "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en Arturo M. Fernández (coord.), *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM-CIPP-CEA, México.
- , Ignacio Trigueros y D. Alejandro Hernández [2001], "Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales", en Arturo M. Fernández (coord.), *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM-CIPP-CEA, México.
- GÓMEZ, E. Antonio [1999], "Competitividad del sistema fiscal mexicano", en *El Mercado de Valores*, agosto, México.
- GONZÁLEZ, G. Eduardo [1999], "Modernización de la administración tributaria", en *El Mercado de Valores*, agosto, México.
- HUERTA, G. Arturo [2001], "Consideraciones a las iniciativas fiscales, financieras y presupuestarias presentadas por el gobierno federal",

- en *Economía Informa*, junio, Facultad de Economía/UNAM, México, México.
- INC (Instituto Nacional de Consumidor) [1989], *Encuesta sobre los gastos alimenticios de la población de escasos recursos de la Ciudad de México*, México.
- OCDE [1999], "Economic Survey: México", París.
- RUIZ, Tomás [1999], "El sistema fiscal mexicano: avances y retrocesos", en *El Mercado de Valores*, julio, México.
- SANTAELLA, A. Julio [2001], "La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025", en Arturo M. Fernández (coord.), *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM-CIPP-CEA, México.
- SOLÍS, Fernando y Alejandro Villagómez [1999], "La sustentabilidad de la política fiscal en México", *Trimestre Económico*, vol. 66, núm. 264, México.
- TALVI, Ernesto y Carlos Végh [2000], "La viabilidad de la política fiscal: un marco básico", en Ernesto Talvi y Carlos Végh (eds.), *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- TORRES, Felipe [1993], "El consumo como reflejo de la jerarquía del maíz en la dieta nacional", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Alimentos para la Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, México.
- WORLD BANK, *World Development Report, 1999-2000*, Washington.

# R

## eforma tributaria y financiamiento del gasto público en México

Luis Ángel Ortiz Palacios\*

### Introducción

En un complejo entorno de necesidades, demandas y restricciones como el que vive la economía de nuestro país, las condiciones para lograr una reforma fiscal son poco favorables. Hasta la fecha no hay entre los actores políticos y sociales una agenda común ni una perspectiva compartida para abordarla. Después del fracaso de diciembre de 2001, cuando los temas, calendarios y compromisos políticos en materia fiscal no arrojaron ningún avance sustancial, las principales preocupaciones del gobierno se empezaron a centrar en las modificaciones a la “reforma”.

Los partidos políticos rehuyeron asumir un pacto fiscal por temor a perder el apoyo real o potencial de los electores, en tanto que los contribuyentes, ante la inestabilidad económica, no han querido asumir ningún compromiso fiscal. La recesión y crisis de diciembre de 1994 que deterioró gravemente el ingreso real de los individuos, parece haber afectado la buena disposición a cumplir con la obligación impositiva, más aún frente a los incrementos en ellos.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las implicaciones que la ausencia de una reforma fiscal ha tenido en el gasto público a la luz de las necesidades económicas y las demandas sociales a las que se ha enfrentado la gestión del Estado.

\* Profesor de tiempo completo en la ENEP Acatlán.

## Pacto fiscal: resistencia y desconfianza

A pesar de la necesidad urgente de una reforma fiscal, la sociedad y el Estado mexicano eluden, cada uno a su modo, afrontarla. En diciembre de 2001 se perdió una vez más la oportunidad de que los actores políticos y sociales pudieran debatir, intercambiar información y confrontar sus concepciones de cara a los requerimientos y necesidades prioritarias del país. Por el contrario, la discusión que generó el proyecto de reforma quedó circunscrita a los pronunciamientos de ciertos grupos políticos y empresariales.

Todo parece indicar que las condiciones políticas mínimas y la infraestructura institucional necesarias para crear un marco favorable a la coordinación de decisiones en materia fiscal han estado muy lejos de lograrse. En este sentido, la ausencia de un acuerdo político entre los grupos sociales y los principales partidos políticos explica que no haya podido conformarse una agenda que conduzca a una verdadera reforma fiscal. Desde luego que la ausencia de este acuerdo se remonta a la década de los años sesenta, cuando los gobiernos prefirieron recurrir a otras fuentes de financiamiento antes que modificar el compromiso fiscal pactado con los grupos empresariales desde los años cuarenta. Compromiso que si bien estimuló y fomentó el proceso de industrialización del país, también generó graves desequilibrios en el aparato productivo, tanto en términos tecnológicos como de productividad y competitividad.

Entre las otras fuentes alternativas de financiamiento destaca el alto endeudamiento externo, la petrolización de las finanzas públicas y, en las últimas dos décadas, la privatización de una parte importante de las empresas públicas. Si bien la recurrencia a estas fuentes ha tenido distintos pesos en la formulación de las políticas económicas de los gobiernos, la característica dominante durante el periodo 1983-2002 ha sido la aguda contracción del gasto público.

En tal resultado, sobresalen dos aspectos. El primero se refiere al reconocimiento general, que incluye grupos sociales, partidos políticos, gobierno y estudiosos de la materia fiscal, acerca de la necesidad de una reforma fiscal integral. No obstante, este reco-

nocimiento se desdibuja cuando se discuten los objetivos, metas y mecanismos para ponerla en marcha. Y en efecto, no ha sido posible alcanzar un acuerdo político, quizá en buena medida por el clima de desconfianza e incertidumbre que prevalece sobre las instituciones y el destino de los recursos públicos. El segundo aspecto, tan importante como el primero, es el reconocimiento de la importancia que tiene el incrementar el gasto público, aunque no exista acuerdo en cuanto al mecanismo más adecuado para la generación de mayores ingresos públicos. Sin embargo, de nada sirve este último reconocimiento si el Estado no logra contar con los recursos fiscales suficientes para cumplir con sus funciones sociales y económicas sustanciales en materia de empleo, vivienda, educación y salud, las cuales se han deteriorado notoriamente en los últimos 25 años. Así, a pesar de la urgencia de elevar los ingresos públicos para atender las demandas sociales de los grupos mayoritarios, la posibilidad de lograr una reforma fiscal está todavía muy lejos. Son muchos los obstáculos y reticencias políticas e ideológicas que la frenan e impiden su establecimiento.

La resistencia a la reforma fiscal se explica también por la pérdida de confianza en el papel del gasto público para mejorar la calidad y el bienestar social de la población. En efecto, en la medida en que la contracción del gasto público ha sido uno de los instrumentos fundamentales de las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica, aquél ha dejado de cumplir su papel de reactivador de la economía y, por lo tanto, del empleo y del ingreso. Este papel también se ha erosionado por los altos montos de transferencias fiscales requeridas para financiar los rescates bancarios y carreteros. Además, el financiamiento a la reforma social ha absorbido un alto volumen de los recursos financieros que bien hubieran podido aplicarse a políticas para combatir la pobreza y a sectores tan deteriorados como educación, vivienda y salud. Estas graves decisiones de política económica tomadas por las últimas cuatro administraciones gubernamentales –incluyendo la actual– respecto al manejo del gasto público, se han convertido en sí mismas en un fuerte argumento de los ciudadanos en general, y de los actores políticos y sociales en particular, para pronun-

ciarse e influir en las posturas de quienes se oponen a una reforma fiscal de fondo.

Otro factor que no favorece la puesta en marcha de la reforma fiscal es la ideología neoliberal dominante, cuyo vehículo de transmisión son los organismos internacionales multilaterales. Como se sabe, éstos han insistido en señalar la política fiscal activa como uno de los errores de los gobiernos de los países en desarrollo, argumentando que dicha política es la generadora de los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit externo) y de la mala asignación de los factores productivos. Para corregir esta situación, dichos organismos han recomendado la desregulación económica que conduzca a una menor participación del Estado en la economía y a un papel más dinámico del mercado. En este marco, reforzado por el proceso de globalización, la visión de que la carga tributaria debía ser progresiva, y de que el Estado debía recurrir a la tributación como un instrumento básico para dirigir la actividad económica y las políticas sociales, ha perdido consenso. En cambio, los enfoques que proponen una política fiscal conservadora y que anteponen el equilibrio fiscal como un fin en sí mismo, han ganado terreno. Estos enfoques anulan, como en su momento lo hizo el monetarismo ortodoxo, el papel de la política fiscal como promotora del crecimiento y del desarrollo. Este aspecto, a su vez, deja ver que en la actualidad los gobiernos cuentan con un margen muy reducido de libertad para instrumentar su política fiscal.

## Cambio institucional y crecimiento económico

Las características del sistema tributario mexicano se explican no sólo por factores internos al propio sistema, como los económicos, administrativos, técnicos e institucionales que le confieren sus principales rasgos, sino también por factores esencialmente políticos que condicionan su desarrollo, tales como la *voluntad política* presidencial, la estructura partidista del Congreso, los rasgos del sistema electoral y la correlación de fuerzas entre los partidos políticos. Estos últimos factores condicionan, como quedó demos-

trado en diciembre de 2001, las posibilidades que enfrenta el reto de emprender la reforma del sistema tributario.

Tomando en cuenta este marco, se puede afirmar que la modernización y fortalecimiento de las instituciones es una de las condiciones básicas para emprender una verdadera reforma fiscal. Afortunadamente en los últimos años se ha empezado a reconocer que para alcanzar un crecimiento económico más articulado, estable y equitativo, no es suficiente desregular el mercado, mantener los equilibrios macroeconómicos, aplicar programas de inversión y financiamiento, disponer de infraestructura básica, incorporar la innovación tecnológica e invertir en capital humano y social. Además de estas políticas se requiere de instituciones más eficientes y flexibles que permitan enfrentar los rezagos del pasado y los cambios estructurales del presente. El diseño de nuevas políticas públicas en un entorno internacional fuertemente competitivo, debe considerar el papel de las instituciones en el desarrollo económico. La reforma de las instituciones que ya hay o la creación de nuevas es un proceso que en México desafortunadamente no se ha concluido, pero representa un camino promisorio para mejorar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Como parte de este proceso, la modernización de los mecanismos administrativos y de la infraestructura institucional del sistema tributario, necesariamente coadyuvará a lograr mejores resultados económicos, ya que resolverá un conjunto de problemas prácticos que preocupan y afectan a los contribuyentes.

Generalmente se ha reconocido que en los países en desarrollo el papel de las instituciones es muy débil, inadecuado e incluso, en algunos casos, inexistente. Se argumenta que prueba de ello es la presencia de un sistema legal precario, el limitado cumplimiento de la ley, la persistencia de un sistema de derechos de propiedad ambiguo y contradictorio, y procesos de contratación costosos. Todo ello, se afirma, explica que en estas economías la ausencia de instituciones o su funcionamiento ineficiente y costoso, genere un ambiente de riesgo e incertidumbre muy alto, poco propicio para la aplicación de políticas de desarrollo.

Si a lo anterior le sumamos las llamadas "fallas del mercado", es evidente que los procesos de inversión, ahorro, cambio tecnoló-

gico e intercambio, en general se vuelven más costosos y problemáticos. Por ello, en un contexto institucional de este tipo, la desregulación de los mercados es contraproducente, pues éstos no se desarrollan plenamente, debido a la ausencia de instituciones que los promuevan y regulen.<sup>1</sup>

Los procesos de desregulación y liberalización económica (privatizaciones, apertura comercial, etc.), así como las políticas de estímulos tradicionales (subsidios y transferencias, procesos controlados, financiamiento asistencial y capacitación técnica, etc.) no son en sí instrumentos que aseguren un crecimiento eficiente, estable, sostenido y equitativo. En muchas ocasiones estas políticas han generado resultados que en lo económico son negativos y en lo social indeseados. Ello demuestra que dichas políticas son insuficientes si no se hacen acompañar de reformas institucionales que fortalezcan los mecanismos del mercado, que dirijan y potencialicen el desempeño de las políticas públicas tradicionales. En este sentido, el problema no es desaparecer estas políticas, sino cómo dirigir estas iniciativas de tal manera que las instituciones coadyuven al logro de los objetivos económicos y sociales que las mismas se plantearon.

La política económica puede plantearse liberar los mercados como un mecanismo eficaz para lograr una mejor asignación de los recursos o promover la reforma fiscal para elevar los ingresos públicos; sin embargo, estas medidas pueden conducir a la desarticulación del aparato productivo, si no se cuenta con las instituciones adecuadas para soportar dicho cambio. De poco sirve el impulso de una liberalización económica si, por ejemplo, no existen las instituciones que regulen los derechos de propiedad, que agilicen la firma de contratos, que propicien y estimulen la toma de decisiones colectivas.

Pero de la misma forma, es muy grave desaparecer instituciones que se consideran ineficientes sin contar con otras más efi-

<sup>1</sup>Al respecto, cabe señalar que las economías de escala no se logran automáticamente en el mercado; se ha demostrado que en la coordinación de productores e inversionistas el papel de las instituciones ha sido fundamental para alcanzar dichas economías. En el mismo sentido se ubica la existencia de eslabonamientos productivos débiles en los países en desarrollo, debido a que no existen economías de escala y a la inexistencia o precariedad de mercados locales o regionales.

cientes que las sustituyan. Como ejemplo están los mecanismos e infraestructura institucional que desaparecieron en el ámbito monetario-financiero mexicano como parte del proceso de desregulación del sistema bancario.

La mejor y mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos, así como un creciente bienestar social, son procesos, como ya dijimos, que no dependen únicamente del mercado o de las políticas públicas. Requieren también un complejo tejido de negociaciones que permita establecer arreglos institucionales que generen un escenario de confianza y certidumbre para la toma de decisiones individuales y colectivas entre los agentes económicos.

Consideramos que en esta perspectiva se ubica la modernización del sistema tributario y los desafíos para estimular la renovación del acuerdo fiscal, que conduzca a una reforma integral, en el marco del complejo proceso de democratización que se ha emprendido en nuestro país. Para alcanzar este consenso fiscal es necesario que los principales grupos sociales y políticos reconozcan la necesidad de repartir los costos y beneficios económicos y políticos atribuibles a la reforma; ello, como una condición necesaria para asumir un compromiso real y confiable.

## **Modernización del sistema tributario y fallas institucionales**

A lo largo de los últimos 30 años en México ha sido reiterada la discusión sobre la reforma tributaria y se han logrado avances importantes en el proceso de modernización del sistema tributario. Sin embargo, a juzgar por los resultados, la recaudación no alcanza los niveles suficientes para financiar el crecimiento económico.

Durante la primera mitad de la década de los setenta, los cambios más significativos en materia tributaria se dieron con la creación del Registro Nacional de Contribuyentes, el establecimiento de las bases especiales de tributación y la eliminación del sistema cédular del impuesto sobre la renta (ISR). Sin embargo, los alcances de estas reformas se vieron erosionados por la creciente confrontación entre el gobierno y el sector empresarial. No es sino hasta 1980 que se da un cambio profundo en nuestro sistema fiscal,

con la desaparición del impuesto sobre ingresos mercantiles, que incluía aproximadamente 400 impuestos estatales y decenas de impuestos especiales;<sup>2</sup> la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA), la ley del impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS) y la Ley federal de derechos: con ello se reforzó el marco institucional en materia normativa y de regulación legal.

Por el lado de la infraestructura institucional se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Indudablemente estos cambios representaron un avance en la composición del sistema tributario; no obstante, la aparición de insuficiencias administrativas en los procesos de recaudación, mismas que no fueron atendidas en su momento, obligaron, en 1989, ante la gravedad de los problemas prácticos, a emprender nuevas modificaciones. Así, a partir de este año y hasta 1991, se realizaron una serie de cambios que se vieron favorecidos por el crecimiento económico sostenido que se observó durante esos tres años, más que por el carácter mismo de los propios cambios en el plano fiscal. Es este contexto, el que explica que la participación de los ingresos tributarios alcanzara un promedio de 11% como proporción del PIB; que se expandiera la base tributaria, y por tanto, la recaudación; además que la tributación directa e indirecta generara ingresos adicionales. Cabe señalar que estos logros se alcanzaron a pesar de la reducción de la tasa máxima del ISR a las personas físicas de 55 a 35%, y el de las personas morales se fijara en 35%. Además, se indexó la tarifa a personas físicas en los niveles de ingreso; se introdujo un subsidio proporcionalmente inverso al monto de la nómina de presunción social (esto es, a mayor monto de nómina en presunción social, menor impuesto); se redujo el impuesto sobre los intereses de 2.5 puntos porcentuales anuales a dos puntos; se exentó de impuesto a diversos instrumentos de emisión y se dispensó incondicionalmente la utilidad por la venta de casa habitación.

Otras reformas importantes fueron: la reducción de la base del impuesto a las empresas al tomarse como base única la ajustada por la inflación, se ampliaron considerablemente las deduc-

<sup>2</sup>Esta concentración de los impuestos representa un gran avance en el proceso de modernización del sistema tributario, ya que disminuye su dispersión y reduce los costos de administración y recaudación de los mismos [Bours, 1999].

ciones a las inversiones, se flexibilizó y se afinó el régimen de consolidación. Además, se derogaron varios impuestos, entre los que destaca el telefónico, a los refrescos, los que tasaban el azúcar y el cacao, se redujo a un tope máximo de 2% el impuesto sobre el traslado de dominio y se derogó el derecho a la minería. En contrapartida, se estableció el impuesto al activo con el propósito de compensar la elusión fiscal de algunas empresas, en particular las extranjeras y aquellas que durante varios años habían venido declarando sus estados contables sin utilidades. En 1991, se redujo la tasa del IVA de 15 a 10%, lo que representó una baja en la recaudación de aproximadamente 1% del PIB; la cual se compensó con el gravamen que se impuso a los intereses del crédito para el consumo otorgado por el sistema financiero a las personas físicas, y con la eliminación de la exención de que venían gozando las tiendas sindicales. Cabe señalar también, que a partir de 1990, la administración del IVA pasa a ser responsabilidad del gobierno federal, con el apoyo del sistema bancario para su recaudación y de los estados para su fiscalización.

Como se observa, durante la década de los años noventa la reforma tributaria dio pasos importantes en un esfuerzo por lograr consensos y concertación; una muestra de estos intentos fue la creación y disolución posterior del Consejo Asesor Fiscal. A pesar de estos avances, lo que se advierte es que las negociaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para aprobar anualmente el paquete fiscal cada vez son más controvertidas y polarizantes. A pesar de ello, no debe dejarse de reconocer el avance que en materia de infraestructura institucional representa la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT); el nuevo incremento de la tasa del IVA de 10 a 15% por razones de equidad recaudatoria (aunque con un alto costo político para el PRI) y el aumento de la tasa del impuesto a la cerveza.

En 1999, se avanzó en la compactación de los regímenes en la ley del ISR de las empresas con el fin de generar ingresos adicionales, disminuir las distorsiones económicas y reducir la posibilidad de evasión fiscal; en especial se eliminó el esquema de depreciación inmediata y se limitó la consolidación de las pérdidas de empresas relacionadas. Si bien ello no ha tenido efectos

contundentes sobre la elusión y evasión fiscal de las empresas, sí es un hecho que la tasa impositiva a las empresas se está acercando a la impuesta por nuestros principales socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este sentido se ubica la reducción del ISR a las empresas a 32%, y la introducción de una mayor progresividad al impuesto a las personas físicas.

Con respecto a la coordinación fiscal se dieron avances importantes en 1996 con el incremento de hasta 24.85% de la recaudación participable, y con la creación de nuevas potestades para los estados en materia de impuestos al hospedaje y anuncios, así como en los derechos de las licencias de bebidas alcohólicas.<sup>3</sup> Asimismo, se avanzó en la desconcentración de rubros importantes del gasto por medio del ramo 33, que institucionalizó transferencias dispersas en el presupuesto.

Es evidente que a pesar de estos logros y avances en materia tributaria, estamos muy lejos de alcanzar una verdadera reforma fiscal. El problemático proceso que se vivió en el Congreso para aprobar las supuestas "reformas" al sistema tributario en diciembre de 2001 es una muestra de ello. En este contexto cabría preguntarse: ¿por qué a pesar de aquellos avances en materia tributaria no se alcanzaron mayores niveles de recaudación si una mayor recaudación depende exclusivamente del crecimiento económico? y ¿por qué a pesar de la modernización relativa que trajo consigo la liberalización del mercado y la reducción del papel del Estado en la economía, la base gravable no sólo no aumentó, sino que, por ejemplo, la economía informal creció considerablemente, lo que debilitó aún más la estructura tributaria?

Si bien no existe una respuesta única a estos interrogantes, también es cierto que diversos autores han reconocido el papel relevante que ha desempeñado el entramado institucional, e incluso su ausencia en los pobres resultados obtenidos en materia fiscal. La constitución de instituciones en esta materia es un proceso complejo que va más allá de las políticas fiscales convencionales, porque

<sup>3</sup> Cabe recordar que ya en 1998 se había presentado de forma desarticulada una propuesta no aprobada por el Congreso ni apoyada por los estados para crear un impuesto estatal al consumo.

los contribuyentes (empresas e individuos) conjuntamente con el gobierno deben negociar y acordar aquellas instituciones que económica y socialmente permitan a ambos lograr sus objetivos. Para ello se requiere de mecanismos y procesos que propicien la participación de los agentes involucrados en la toma de decisiones. Desafortunadamente, en materia fiscal esto no es así. En lo fundamental, el diseño y aprobación de las instituciones se ha efectuado sin la participación de los grupos y actores sociales fundamentales. La modernización institucional implica un proceso de “aprendizaje institucional” largo e incluso contradictorio, porque la operación y aplicación cotidiana de ésta debe ser probada en la práctica económica, social y política de los contribuyentes. Este proceso será en última instancia el que permitirá evaluar y seleccionar las mejores instituciones.<sup>4</sup>

Indudablemente, el fortalecimiento o surgimiento de nuevas instituciones no es un proceso espontáneo ni una consecuencia natural de la racionalidad individual de los agentes económicos, es decir, no se da en un contexto vacío de elementos sociales y políticos, sin más límites que los impuestos por los factores económicos. Las instituciones son resultado de negociaciones y pactos de largo plazo entre los agentes que han sido capaces de establecer acuerdos para asegurar los beneficios de un crecimiento estable y de un proceso de intercambio más equilibrado. Estos arreglos, siguiendo a José Ayala, deben reflejarse en una mayor eficiencia y transparencia del sistema tributario, que garantice el cumplimiento de las metas del gobierno en materia de ingresos públicos, y el logro de los contribuyentes en el plano de sus ingresos reales, inversión y ganancias; en la institucionalización de un marco normativo y regulatorio legal que garantice el cumplimiento neutral de todos los contribuyentes; en una mayor confianza y certidumbre en el cumplimiento de las funciones del Estado en materia de gasto público, que le permita dar respuesta a las demandas económicas y sociales prioritarias, y en la insti-

<sup>4</sup>Al respecto, autores como J. Stiglitz y J. Sachs han propuesto la introducción de las “fallas institucionales” distintas a las “fallas del mercado”, que permitan definir estrategias más exitosas de desarrollo, en el entendido de que las primeras permiten minimizar los efectos negativos de las segundas.

tucionalización de la política fiscal que limite la discrecionalidad de la burocracia, y la corrupción en la aplicación de la norma tributaria. El resultado esperado de esta última es alcanzar un consenso fiscal que evite que cada año el paquete fiscal sea presa de presiones políticas y discursos ideologizantes entre los actores principales. Por el contrario, se espera que la política fiscal se vuelva predecible y aumente la confianza en ella.

Ciertamente, la modernización institucional en el sistema tributario *per se* no garantiza automáticamente mejores resultados en la recaudación fiscal. Para que esto se logre es necesario que las nuevas oportunidades generadas por el cambio institucional conduzcan a una eficiencia administrativa y a una reducción de los costos de recaudación, lo que implica que los contribuyentes entiendan y operen el nuevo marco institucional.

## Finanzas públicas. El dilema fiscal

Las finanzas públicas constituyen el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica. Mediante ésta se puede alentar el crecimiento económico sectorial y regional, combatir la pobreza y la desigualdad, mejorar la distribución del ingreso, impulsar la generación de empleos y, dependiendo de la coherencia, viabilidad y coordinación entre las políticas que la componen, elevar la eficiencia institucional de la gestión gubernamental.

Los ingresos, constituidos principalmente por los impuestos, son la fuente más sana económicamente para financiar el gasto público. En efecto, los impuestos son la principal fuente de ingresos del gobierno, mismos que superan con mucho a los ingresos no tributarios o a los provenientes de la venta de activos<sup>5</sup> (véase el cuadro 1).

Otra fuente de financiamiento del gasto es el crédito tanto interno como externo, pero su costo económico es sumamente

<sup>5</sup> Los ingresos provenientes de la venta de activos no entran al flujo presupuestal; sin embargo, hay estudiosos que consideran que dichos flujos deben formar parte del presupuesto para crear reservas de contingencia. Véase David Colmenares, "La reforma tributaria y el pacto fiscal", *El Mercado de Valores*, núm. 8, agosto de 1999.

CUADRO 1  
MÉXICO. ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS, 1998

<i>Tipo de impuestos</i>	<i>Participación en la recaudación tributaria (%)</i>
Impuesto sobre la renta (ISR) <sup>1</sup>	34
Petróleo <sup>2</sup>	35
Impuesto al valor agregado (IVA)	20
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	2
Importaciones	5
Otros <sup>3</sup>	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

<sup>1</sup>Incluye a las personas físicas y morales, e incluye el impuesto al activo fijo (IMPAC).

<sup>2</sup>No incluye contribuciones.

<sup>3</sup>Incluye el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), tenencias, etcétera.

alto, ya que su servicio ha llegado a absorber una parte muy importante del presupuesto no programable. Las crisis fiscales ocurridas en México en 1976 y 1982 pusieron en evidencia el riesgo económico que representa el endeudamiento externo, o el interno, como sucedió en 1995.

Los impuestos, como contribuciones obligatorias sin contraprestación directa, tienen efectos económicos y sociales sobre la sociedad en su conjunto por medio de los bienes públicos que otorga el gobierno, y con efectos particulares sobre ciertos grupos sociales mediante políticas sociales de combate a la pobreza. En el caso de México, con un sistema de gobierno federal, la recaudación tributaria se realiza en tres niveles: municipal, estatal y federal. Si bien esta división de competencias no se ha descentralizado totalmente, sí se avanza en su coordinación gubernamental con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De tal forma que en el gobierno federal continúa recayendo la responsabilidad de recaudar los impuestos más importantes de carácter nacional como son el ISR y el IVA. Quizás por su magnitud y el carácter general y específico de estos impuestos, se justifique esta centralización de la recaudación. Además de un mayor control sobre los contribuyentes y de una gran eficiencia en la recaudación, está la vía fiscal compensatoria

representada por las transferencias no condicionadas a los estados y municipios pobres con débil infraestructura económica, y por lo tanto, con pocos y pequeños contribuyentes.

En nuestro país es comúnmente aceptado tanto por analistas académicos como por funcionarios públicos el problema que representa la debilidad e insuficiencia de la recaudación tributaria para financiar el gasto público. Como prueba de ello está el alto endeudamiento público externo desde principios de la década de los setenta y el incremento acelerado de la deuda pública interna desde mediados de los ochenta (véase el cuadro 2).

CUADRO 2  
MÉXICO. DEUDA PÚBLICA TOTAL

Año	Deuda pública externa <sup>1</sup>	Variación (%)	Deuda pública interna <sup>2</sup>	Variación (%)
1970	8 628.6		45.7	
1975	16 677.1	93.3	116.1	154.0
1980	49 032.7	194.0	678.4	484.3
1985	96 567.0	96.9	10 530.3	1 452.2
1990	77 770.3	-19.5	158 623.1	1 406.3
1995	100 933.7	29.8	130 406.5	-17.8
1996	98 284.5	-2.6	179 040.0	37.3
1997	88 321.2	-10.1	259 231.9	44.8
1998	92 294.5	4.5	343 017.3	32.3
1999	92 289.5	0.0	454 286.7	32.4
2000	84 600.2	-8.3	606 182.2	33.4
2001	80 339.2	-5.0	690 977.2	14.0

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México, 1985*; Nafin, *Economía mexicana en cifras, 1995*; y SHCP, *Síntesis de estadísticas económicas*, Dirección General de Planeación Hacendaria, febrero de 2003.

<sup>1</sup>Millones de dólares.

<sup>2</sup>Millones de nuevos pesos.

La debilidad del sistema tributario mexicano se refiere en general a la baja carga tributaria para la economía en su conjunto. Sin embargo, deben señalarse las diferencias de cargas fiscales por sectores y agentes. Con respecto a los primeros, es claro que para el sector moderno, pequeño y mediano de la economía formal, las cargas fiscales se han mantenido altas, mientras que otras actividades económicas informales no pagan impuestos o lo hacen a

tasas muy bajas. En cuanto a los agentes (como personas físicas) los contribuyentes cautivos, compuestos por una parte muy importante de la clase media profesional, aportan la mayor proporción del ISR de las personas físicas. En este sentido, las finanzas públicas presentan una contradicción: por un lado, la recaudación tributaria sobre las empresas es todavía alta,<sup>6</sup> aunque se está cerrando la brecha que se mantenía con los principales socios comerciales (véase el cuadro 3). Aunque debe reconocerse que la cantidad y calidad de los servicios públicos que se ofrecen al sector formal de la economía en general son deficientes si se comparan con los otorgados por estos gobiernos o por otros países cuyas tasas impositivas son iguales o menores a las fijadas en México. También es cierto que muchos contribuyentes se benefician poco o nada de la puesta en marcha de programas de creación de bienes públicos.

CUADRO 3  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR) TASAS MARGINALES MÁXIMAS  
(Porcentajes)

País	Empresas	Personas
Canadá	38.0	29
Estados Unidos	35.0	40
Reino Unido	31.0	40
Corea	28.0	40
Singapur	26.0	28
Tailandia	30.0	27
Malasia	28.0	30
Indonesia	20.0	30
Hong Kong	17.0	20
Argentina	33.0	33
Brasil	15.0	25
Chile	15.0	45
Colombia	35.0	35
Perú	30.0	30
México	30.0	40
Promedio	28.7	32.8
Promedio América Latina	26.3	34.6

Fuente: Bank World, *World Development Report*, 1999-2000.

<sup>6</sup>De los resultados más relevantes en materia tributaria, se encuentran precisamente la disminución del ISR a las personas físicas de 40 a 32%; y a 35% en 2002, y

La baja recaudación fiscal se explica por varios factores que continúan presentes y que han erosionado la estructura tributaria, tales como las amplias exenciones fiscales, la excesiva dependencia de los ingresos petroleros, los altos niveles de evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, ineficiencias institucionales, lagunas legales, expansión creciente de la economía informal, deficiente cantidad y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos y, por último, los factores políticos. La combinación perversa de todos ellos explica la debilidad fiscal del gobierno mexicano (véase el cuadro 4).

CUADRO 4  
CARGA TRIBUTARIA EN PAÍSES EN DESARROLLO, 1999  
(Como proporción del PIB)

Argentina	11.2
Brasil	18.6
Chile	18.9
Colombia	14.0
Perú	14.0
México*	12.0
Uruguay	27.6
Promedio	16.6
Malasia	20.0
Sudáfrica	25.2

Fuente: World Bank, *World Development Report*, 1999-2000.

\*No incluye petróleo.

Con respecto al régimen de exenciones del sistema tributario mexicano, se le ha criticado por ser muy amplio. En efecto, empresas que se incluyeron en el régimen simplificado, ubicadas en los sectores de agricultura, pesca y transporte, es un hecho que no pagan impuestos al ingreso. Es cierto que muchas de estas actividades las realizan pequeñas empresas; sin embargo, también lo hacen las medianas y grandes empresas, para las que no se justifican las exenciones.

después menos un punto cada año; y la reducción del ISR a las empresas de 35 a 32% (menos un punto cada año). Desde luego que otro avance fue el rechazo del IVA a básicos y mantener exentas las prestaciones de seguridad social.

En México, para el año de 1994, la recaudación por concepto de IVA sólo representaba 3.1% como proporción del PIB, mientras que en Brasil representó 10.5% y en Chile 8.5%; lo cual se deriva del hecho de que, en nuestro país, sólo 55% del consumo se grava con el IVA, en tanto que en Argentina este porcentaje es de 65%, y mayor aún en el caso de Chile: 92%. Este excesivo sistema de exenciones pone en entredicho los principios de suficiencia tributaria y equidad [Bours, 1999: 13]. Los estudios en materia tributaria coinciden en aceptar que un sistema tributario con amplias exenciones favorece la evasión y la elusión fiscales, además de elevar los costos de administración y recaudación.

CUADRO 5  
RECAUDACIÓN POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA), 1998  
(Como proporción del PIB)

País	%
Argentina	4.1
Brasil	10.5
Chile	8.5
Colombia	5.3
Perú	5.9
México	3.1

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, 2000.

Si a esto sumamos las deficiencias en calidad y cantidad de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, ello conduce a una reticencia por parte del contribuyente a pagar impuestos. La pérdida de voluntad para realizar el pago de impuestos se explica también por la escasa o nula representatividad de los distintos sectores de la sociedad en la toma de decisiones en torno al uso y destino de los ingresos públicos.

La expansión del sector informal ha venido adquiriendo un alto peso en las actividades de nuestra economía. Según información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y Nacional Financiera (Nafin), aproximadamente 10% del PIB se genera en ese sector, lo que significa que una proporción muy

alta de contribuyentes queda fuera del sistema de tributación. Seguramente en otros años estos agentes informales formaron parte de la base gravable, pero ante el desempleo encontraron oportunidades de ingreso en el sector informal. La afectación y las repercusiones económicas que este sector informal provoca al sistema tributario pueden ejemplificarse con los siguientes datos: la población económicamente activa (PEA) está formada por 34 millones de personas; sin embargo, el padrón fiscal sólo tiene 5.5 millones de personas; esto es, 16.2% de la PEA. En este mismo sentido se ubica el hecho de que, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el número de establecimientos que pagan impuestos sea de 550 000, en tanto que INEGI registra la existencia de dos millones de establecimientos que realizan actividades económicas [Bours, 1999: 13].

La alta dependencia de los ingresos públicos de los recursos generados en la actividad petrolera es la muestra más contundente de la vulnerabilidad de las finanzas públicas en general, y de la insuficiencia estructural de los ingresos públicos en particular. Esta dependencia ha venido reproduciendo un círculo vicioso: las constantes fluctuaciones difíciles de predecir en este sector, impiden la planeación del presupuesto de ingresos; lo que afecta los ingresos disponibles y termina afectando la realización de los programas de gasto público y en ocasiones provoca su cancelación, con todas las consecuencias negativas que ello tiene sobre la inversión y el empleo.

A estos factores económicos mencionados, se suman las deficiencias administrativas propias del sistema tributario mexicano. Entre éstas se encuentra el retraso significativo en el sistema de información fiscal, a pesar de las mejoras que se han realizado en materia de modernización e innovación tecnológica.<sup>7</sup> Seguramente una disminución en los costos de recaudación de los impuestos dependerá en gran medida de la aplicación de tecnología que mejore los sistemas de información.

<sup>7</sup>En la práctica se ha verificado que el cumplimiento del contribuyente depende de la accesibilidad al servicio; esto es, que sea comprensible, transparente, ágil, oportuno y de costos bajos: a pesar de las mejoras, el número de contribuyentes solicitando información sigue siendo alto; los trámites fiscales aún requieren de mucho tiempo y la deficiencia genera graves problemas a los contribuyentes, en particular a los pequeños.

Otro elemento adverso es el marco legal que rige al sistema tributario, el cual presenta, según los expertos en materia de legislación fiscal mexicana, vacíos y contradicciones, que en algunos casos han sido resultado de los continuos cambios que se han venido realizando [Augusto Fernández, 1999: 22-23]. En efecto, los cambios continuos en el marco legal han generado incertidumbre, además de que exigen información oportuna y capacitación de los funcionarios públicos. Estos factores propician un ambiente que dificulta el pago de impuestos, pues impone costos adicionales. Los sesgos políticos e institucionales, debidos a intereses políticos o presiones de grupo, como lo dejaron ver las reformas de diciembre de 2001, conducen a la evasión y elusión, y lesionan la seguridad jurídica de los contribuyentes (caso del azúcar y la fructosa).

A lo anterior se agrega el papel que ha desempeñado el sistema político mexicano en el diseño de la política fiscal. La centralización política y la fuerte concentración del poder en el Ejecutivo fueron factores históricos necesarios en el proceso de consolidación del Estado mexicano; sin embargo, dichos factores se convirtieron en inercias y obstáculos que frenaron el proceso de modernización del sistema tributario. En este mismo sentido han tenido un papel importante las posiciones ideológicas en el juego político entre partidos y grupos sociales. Situación que ha configurado un escenario contradictorio: los ciudadanos demandan a los partidos políticos asumir propuestas que aboguen por un mayor gasto público, al mismo tiempo que se les exige sostener posiciones que favorezcan el pago de menores impuestos. En otras palabras, los ciudadanos se niegan a pagar más impuestos, pero exigen mayores bienes y servicios públicos y aumento de subsidios. Estas posturas suponen al gasto público como dado, es decir, como si el mismo no implicara un proceso de financiamiento que requiere de la generación de ingresos o de una mayor deuda pública.

Esta conducta ciudadana de los contribuyentes, alimentada por los partidos políticos, no permite el desarrollo de una "cultura fiscal" responsable y consciente de la necesidad de que el gasto público se incremente, lo cual exige el cumplimiento del pago de impuestos.

## Debilidad tributaria. Ingresos públicos vs. gasto público

### *Fragilidad y dependencia de los ingresos públicos*

En nuestro país la recaudación tributaria ha sido históricamente baja comparada con la de otros países que presentan similares niveles de ingreso, y en contraste con las economías de la OCDE, la recaudación es aún más baja. México es uno de los países más recientes en esta organización, que presenta características particulares, como su perfil regresivo en la distribución del ingreso, altos niveles de subempleo, un sector informal extenso, un sistema impositivo débil y frágil, y agudos desequilibrios sectoriales y regionales; además de una amplia brecha tributaria entre el ingreso y el gasto públicos. En el cuadro 6 se observan grandes diferencias al comparar la carga fiscal entre México y otros países; la carga fiscal en México representó sólo 14.0% del PIB en 1996 (sin incluir las rentas petroleras) porcentaje muy inferior al promedio de la OCDE (38.4%) y un poco menor al promedio de América Latina (15.4%). Si se le compara con los promedios regionales, la diferencia se amplía: en los 15 miembros de la Unión Europea, 30.2%, y en América, 22 por ciento.

La diferencia con algunas economías en particular es muy alta. Por ejemplo, Dinamarca tiene una carga fiscal de 52.5%; Suecia de 52.0; Francia de 45.7; Estados Unidos de 28.5 y Canadá de 36.8%. La diferencia es también alta si se le compara con Corea del Sur, Turquía o Portugal, países miembros de la OCDE que presentan una estructura semejante en términos relativos a la mexicana. Asimismo, la carga tributaria de Brasil y Chile es con mucho más alta que la de México; incluso, algunos países que apenas empiezan a consolidarse como economías de mercado tienen mayor carga tributaria que la de México, nos referimos a Hungría (40.3%) o Polonia (42.1%). A pesar de sus tasas impositivas altas y de los esfuerzos por incrementar la tributación en los últimos 20 años, la capacidad recaudatoria de México continúa siendo baja y constante (véase el cuadro 7).

CUADRO 6  
CARGA FISCAL,<sup>1</sup> 1996  
(Como proporción del PIB)

País	Ingresos tributarios totales	Estructura tributaria <sup>2</sup>			
		Impuestos al ingreso	Contribuciones seguridad social	Impuestos bienes y servicios	Otros impuestos
Alemania	38.1	28.5	38.1	27.9	5.5
Australia	31.1	56.2	0.0	28.0	15.7
Austria	44.0	25.6	31.8	28.6	14.1
Bélgica	46.0	37.0	29.5	27.0	5.8
Canadá	36.8	46.6	16.0	24.9	12.5
Corea	23.2	29.6	9.0	43.7	17.7
Dinamarca	52.2	57.8	3.2	32.7	6.3
España	33.7	28.9	31.1	29.2	10.8
Estados Unidos	28.5	47.2	23.5	17.2	12.2
Finlandia	48.2	41.7	24.7	30.1	3.5
Francia	45.7	17.9	39.6	27.3	15.2
Grecia	40.6	18.7	30.6	42.8	7.9
Holanda	43.3	27.0	31.8	28.6	12.6
Hungría	40.3	22.1	30.5	41.7	5.7
Islandia	32.3	34.9	8.7	48.3	8.2
Irlanda	33.7	40.9	12.7	39.7	6.6
Italia	43.2	34.3	30.5	25.9	9.3
Japón	28.4	36.6	32.8	15.4	15.2
Luxemburgo	44.7	38.0	23.0	27.7	11.2
Noruega	41.1	36.5	21.8	38.1	3.6
Polonia	42.1	29.4	31.2	35.8	3.6
Portugal	34.9	28.4	24.0	42.6	5.1
Reino Unido	36.0	36.4	16.8	35.2	11.6
República Checa	40.5	23.4	37.3	33.3	6.0
Suecia	52.0	40.9	29.4	22.8	6.9
Suiza	34.7	37.6	23.2	17.9	21.4
Turquía	25.4	26.2	14.7	38.3	20.9
Media OCDE	38.4	35.1	23.9	31.6	10.3
<i>América Latina<sup>2</sup></i>					
Argentina	12.4	14.9	30.0	52.9	2.2
Brasil	20.1	23.9	40.9	35.2	0.0
Chile	19.3	21.3	7.3	65.5	5.9
Colombia	11.4	41.2	n.d.	58.7	0.1
Perú	14.0	25.4	8.9	62.9	2.8
Media América Latina	15.4	25.3	21.8	55.0	2.2
México	18.1	28.4	11.4	31.9	28.3 <sup>3</sup>
México	14.0	38.7	15.4	43.4	2.5 <sup>4</sup>

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), *Revenue Statistics*, 1997.

<sup>1</sup>Incluye seguridad social.

<sup>2</sup>Los datos para este grupo de países corresponde a 1997.

<sup>3</sup>Incluyendo a Pemex.

<sup>4</sup>Excluyendo a Pemex.

CUADRO 7  
INGRESOS FISCALES<sup>1</sup>  
(Como proporción del PIB)

Año	Media OCDE	América Latina	Pacífico	Europa	Unión Europea <sup>2</sup>	México
1965	21.2	22.8	20.8	21.1	21.7	n.d.
1970	23.4	25.6	22.3	23.4	24.1	n.d.
1975	24.3	25.5	22.1	24.6	25.0	n.d.
1980	25.3	21.2	24.2	26.2	26.7	13.9
1985	26.6	21.1	24.9	27.8	28.8	15.1
1990	27.5	21.9	27.2	28.5	29.6	15.0
1993	27.4	21.6	25.9	28.5	29.7	14.8
1994	27.7	21.5	26.2	28.8	30.1	14.2
1995	27.6	21.6	26.7	28.5	29.6	13.9
1996	27.9	22.0	26.5	28.9	30.2	15.5

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), *Revenue Statistics*, 1965-1997.

<sup>1</sup>Excluye seguridad social.

<sup>2</sup>Incluye 13 países.

Al revisar la evolución de la carga fiscal de los ingresos ordinarios presupuestarios y tributarios del gobierno federal se observa una tendencia decreciente; el porcentaje de los ingresos ordinarios con respecto al PIB, para 1988 fue de 28.1% y para el 2000 alcanzó 20.5%, esto es, ocho puntos porcentuales menor a 1988, debido a una reducción de 6.1 puntos del PIB en los ingresos provenientes de los organismos y empresas del sector público y una pequeña reducción de la carga tributaria.

Por su parte, en 1988 los ingresos tributarios representaron 11.6% del PIB, para 1998 ya presentan una reducción de 10.2%. De acuerdo con la programación expuesta en los *Criterios generales de política económica*, para 1999 y 2000, la carga tributaria alcanzaría 11.2 y 11.3%, respectivamente. Cabe resaltar la mayor participación de los ingresos no tributarios en los años 1991-1992 y 1995-1997, lo que se explica por la alta aportación de los derechos de hidrocarburos a la recaudación; sin embargo, estos porcentajes volvieron a mostrar una tendencia descendente (véase el cuadro 8).

A este bajo nivel de recaudación se suma, como mencionamos antes, la gran dependencia de los ingresos petroleros, que ya

CUADRO 8

SECTOR PÚBLICO FEDERAL, INGRESOS TRIBUTARIOS, 1988-2000  
(Como proporción del PIB)

Año	Ingresos ordinarios	Gobierno federal,			Organizaciones y empresas de control presupuestario directo
		ingresos presupuestarios	Tributarios	No tributarios	
1988	28.1	16.5	11.6	4.9	11.6
1989	26.2	16.8	11.7	5.1	9.4
1990	25.2	16.1	11.1	5.1	9.4
1991	26.2	18.2	10.6	7.6	8.0
1992	26.3	18.6	11.3	7.4	7.6
1993	23.1	15.4	11.4	4.0	7.6
1994	23.1	15.5	11.3	4.2	7.6
1995	22.8	15.2	9.3	6.0	7.6
1996	23.2	15.7	9.0	6.7	7.5
1997	23.1	16.0	9.8	6.2	7.2
1998	20.0	14.1	10.2	3.9	5.9
1999	20.7	14.9	11.2	3.8	5.7
2000	21.7	15.8	10.6	5.2	5.8

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, anexo estadístico, 1998; y Criterios generales de política económica para 1999.

se hacía evidente dado el alto porcentaje que para algunos años registraron los ingresos no tributarios. Los derechos por extracción de petróleo han variado entre 5.6 y 2.2 puntos porcentuales del PIB, para el periodo 1985-1998 (véase el cuadro 9). Lo que explica que estos ingresos representen entre 45 y 30% del ingreso total del gobierno federal (véase el cuadro 10). Podemos decir que en cierto sentido es correcto que la renta petrolera se incluya en los ingresos del gobierno federal, pues ésta se deriva de la posesión de las reservas de hidrocarburos. Sin embargo, también se incluye el impuesto a gasolinas y otros combustibles, lo que aumenta aún más la dependencia.<sup>8</sup>

Esta dependencia de los ingresos del gobierno federal respecto de los provenientes del petróleo, queda reflejada en la estructura

<sup>8</sup>La inclusión de estos impuestos distorsiona el peso de la renta petrolera, ya que los impuestos a las gasolinas y otros combustibles son una fuente de recaudación muy alta aún en países no productores de petróleo.

CUADRO 9  
GOBIERNO FEDERAL. INGRESOS TRIBUTARIOS, 1988-1995  
(Como proporción del PIB)

Año	Sector petrolero					Sector no petrolero		
	Total	Sub total	Derechos Pemex	Impuestos gasolinas	IVA neto Pemex	Sub total	Tributarios	No tributarios
1985	15.9	7.2	5.5	1.4	0.4	8.8	7.9	0.8
1986	15.4	5.9	3.6	1.8	0.5	9.5	8.6	0.9
1987	16.2	7.0	5.0	1.6	0.4	9.2	8.2	1.0
1988	15.9	5.5	3.3	1.8	0.5	10.3	9.2	1.2
1989	16.6	5.3	3.3	1.5	0.5	11.3	9.2	2.1
1990	16.0	4.7	3.6	0.7	0.5	11.3	9.6	1.7
1991	15.6	4.5	3.3	0.7	0.5	11.1	9.8	1.3
1992	16.0	4.5	3.1	1.1	0.3	11.5	9.8	1.7
1993	15.5	4.2	2.8	1.1	0.3	11.3	10.0	1.3
1994	15.1	4.1	2.2	1.5	0.4	11.0	9.3	1.7
1995*	15.2	5.4	3.9	0.9	0.5	9.8	7.8	2.0
1996	15.5	5.8	4.5	0.8	0.6	9.7	7.6	2.1
1997	15.8	5.7	4.1	1.1	0.5	10.1	8.2	1.9
1998	14.2	4.5	2.4	1.6	0.5	9.7	8.3	1.4

Fuente: INEGI, *Banco de información económica*, 1999; y *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1992.

\* A partir de 1995, los datos son preliminares.

tributaria especial de Pemex por medio de los siguientes conceptos: derechos a la extracción del petróleo, IEPS aplicado a la enajenación de gasolina y diesel por los rendimientos petroleros que equivale al ISR, derechos sobre hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, además de que paga también impuestos como IVA a las importaciones y el ISR en su calidad de retenedor (véase el cuadro 11).

Es innegable que la modernización tecnológica del sistema tributario ha permitido avanzar en el proceso de sistematización de la información; sin embargo, la presencia de un sistema muy amplio de exenciones, así como un sector informal al margen del sistema tributario, han contribuido a que la base gravable siga siendo reducida. Situación que se agrava si consideramos la enorme evasión y elusión fiscal que se presenta. No sólo el impuesto sobre

CUADRO 10  
GOBIERNO FEDERAL. INGRESOS PRESUPUESTALES, 1988-1995  
(Como proporción del PIB)

Año	Total	Sector petrolero				Sector no petrolero		
		Sub total	Derechos Pemex	Impuestos gasolinas	IVA neto Pemex	Sub total	Tributarios	No tributarios
1985	100.0	45.0	34.3	8.5	2.2	55.0	49.8	5.2
1986	100.0	38.3	23.5	11.8	3.0	61.7	55.6	6.1
1987	100.0	43.3	30.8	9.9	2.6	56.7	50.4	6.3
1988	100.0	35.5	20.5	11.1	3.3	65.0	57.8	7.2
1989	100.0	31.8	19.9	8.9	3.0	68.2	55.7	12.6
1990	100.0	29.5	22.2	4.4	3.0	70.2	59.9	10.6
1991	100.0	28.8	21.2	4.7	2.9	71.2	62.5	8.6
1992	100.0	28.3	19.1	7.0	2.2	71.7	61.0	10.7
1993	100.0	27.1	18.0	6.9	2.2	72.9	64.3	8.6
1994	100.0	27.2	14.5	10.1	2.7	72.8	61.6	11.1
1995	100.0	35.5	25.9	6.2	3.4	64.5	51.1	13.4
1996	100.0	37.6	28.8	5.2	3.6	62.5	48.7	13.7
1997	100.0	36.0	25.8	6.8	3.4	64.0	51.7	12.3
1998	100.0	31.6	16.6	11.4	3.6	68.4	58.5	9.9

Fuente: INEGI, *Banco de información económica*, 1999; y *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1992.

la renta (ISR) presenta amplias exenciones, sino también el impuesto al valor agregado (IVA); según estadísticas de la OCDE, 28.5% del gasto de 10% de la población con mayores ingresos está exento del pago del IVA o tiene tasa cero. Si consideramos que este sector gasta una alta proporción en alimentos y medicinas en comparación con el decil de menores ingresos, este subsidio es muy alto en términos relativos. Además, algunos servicios exentos se encuentran más concentrados en aquel sector, como pueden ser colegiaturas de escuelas privadas y servicios de salud (véase el cuadro 12).

Si nos atenemos a los datos del cuadro 11, no se justifican los tratamientos especiales que contempla el IVA, ya que no constituyen formas apropiadas que generen progresividad en el régimen fiscal vigente en nuestro país. En el caso de los alimentos, si bien el gasto en este rubro constituye un porcentaje mayor del gasto de

CUADRO 11  
MÉXICO. SUBSIDIO IMPLÍCITO EN LA TASA CERO  
APLICABLE A ALIMENTOS, 1999

<i>Decil ingreso</i>	<i>Participación (%)</i>
1	1.7
2	4.7
3	5.9
4	6.7
5	7.5
6	8.9
7	10.3
8	11.7
9	14.0
10	28.5

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), *Revenue Statistics*, 1997.

CUADRO 12  
PARTICIPACIÓN DEL IVA, 1998  
(Como proporción del PIB)

<i>País</i>	<i>Participación</i>
Argentina	4.1
Brasil	10.5
Chile	8.5
Colombia	5.3
Perú	5.9
México	3.1

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics*, 1998.

las familias más pobres, la baja participación de éstas en el consumo total implica que la mayor parte del sacrificio fiscal derivado del régimen de tasa cero, beneficia más a las familias de mayores ingresos. Esto es, 30% de la población más pobre se ve beneficiada sólo con 12% de este subsidio, mientras que 10% de la población con mayores ingresos absorbe 28.5%. Por otro lado menos de una quinta parte de la erosión de la base tributaria del régimen de tasa cero corresponde a alimentos básicos como pan, tortilla, leche y

huevo, que se concentran nuevamente en los tres primeros deciles. Además, el autoconsumo es una práctica generalizada en los estratos más pobres de la población. Esta situación de regresividad que caracteriza al régimen del IVA en México, explica en gran medida su baja aportación a la recaudación fiscal en comparación con otras economías de América Latina, como la brasileña o chilena, que presentan una aportación de 10.5 y 8.5% del PIB, respectivamente (véase el cuadro 13).

CUADRO 13  
MÉXICO. INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS, 1988-2000  
(Como proporción del PIB)

	1980	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000
Ingresos del sector público	28.1	26.2	23.1	22.8	23.1	20	20.7	20.5
Gobierno federal	16.5	18.2	15.4	15.2	16	14.1	14.9	15
Petroleros	5.3	4.4	4.2	5.4	5.7	2.7	2.8	2.5
No petroleros	11.1	13.8	11.2	9.8	10.3	5.9	6.2	7.3
Organismos y empresas de control presupuestario directo	11.6	8	7.6	7.6	7.2	5.9	5.7	5.5
Pemex	4	2.6	2.2	2.7	2.7	2	2.2	2
Resto de entidades	7.6	5.4	5.4	4.9	4.5	3.9	3.6	3.5
<i>Coefficientes</i>								
Ingresos petroleros/ingresos sector público	33.3	27	27.9	35.5	36.2	21.8	21.9	18.4
Ingresos no petroleros/ingresos del sector público	66.7	73	72.1	64.5	63.8	47.8	48.6	54.7

Fuente: *Cuarto Informe de Gobierno, 1998*, anexo estadístico; *Criterios generales de política económica para 1999*; SHCP, Unidad de Planeación Económica de Hacienda, *Síntesis de estadísticas económicas*, febrero de 2003; y *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2002*.

Como ya señalamos, este bajo nivel de recaudación del IVA en México se atribuye principalmente a la evasión y a la existencia de regímenes especiales que fomentan y facilitan la evasión de este impuesto. Así, por ejemplo, según un estudio reciente [Trigueros y Fernández, 2001], la base del impuesto constituye aproximadamente 55% del consumo privado y 46% del consumo total; y la mayor parte de la erosión de la base gravable se ubica en el régi-

men de tasa cero en alimentos, lo cual según este estudio, deja fuera del impuesto aproximadamente a 21% de la base actual.<sup>9</sup> Como se advierte, con la proliferación de exenciones y otros regímenes especiales, el sistema del IVA que se viene aplicando en México dista mucho de ser un impuesto proporcional al consumo.

Con relación al ISR, se observa que su recaudación ha fluctuado entre 3.8 y 5.5% del PIB entre 1980 y 1999, y en el año 2000 se ubicó en 46%. Una alta proporción de la disminución en la recaudación por este impuesto se atribuye al crédito fiscal a los asalariados, aunque las pérdidas fiscales de los bancos y la caída que registraron los valores reales como consecuencia de la crisis de 1994 también ha contribuido a esta disminución.

Si consideramos el diferencial entre tasa marginal máxima y media aplicable al trabajador medio, se observa que el impuesto al ingreso personal en México es altamente progresivo (véase el cuadro 14). Ello se explica no sólo por el hecho de que la tasa marginal máxima sea elevada, sino también por la aplicación de créditos y subsidios fiscales asociados a las tarifas que permiten que el trabajador medio no soporte carga fiscal alguna en el ISR. Esto último se debe a que los créditos y subsidios se otorgan en una magnitud que guarda una relación inversa con el nivel de ingreso, lo que origina que en el caso de los trabajadores con ingresos inferiores a un rango de entre tres y cuatro salarios mínimos las empresas reciban un reembolso, el cual se transfiere a los trabajadores, lo que se traduce en que el trabajador medio no pague ISR.

Este sistema ha ocasionado que sólo un tercio de los asalariados sea contribuyente potencial al ISR, situación que ha conllevado un costo fiscal que se estima en 0.5% del PIB, aproximadamente. Pero lo grave no es este costo fiscal en sí, siempre y cuando el origen del mismo sea efectivamente el crédito y subsidio a los asalariados que perciben ingresos menores. Más bien la magnitud

<sup>9</sup> Siguiendo este estudio, por orden de importancia le siguen las exenciones al transporte de personas, el régimen de tasa cero a medicinas y la exención a diversos productos de la industria editorial, los cuales representan el 7.1, 1.9 y 1.2% de la base actual. Cabe señalar que la generosidad de la exención que se otorga a los pequeños productores ha sido aprovechada por las medianas y grandes empresas, lo que ha contribuido también a la erosión de la base gravable.

CUADRO 14  
 ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD<sup>1</sup> 1999

<i>País</i>	<i>Índice</i>
Japón	46.0
Corea	42.5
España	42.0
Francia	40.0
Luxemburgo	34.6
Suiza	33.9
Portugal	33.0
Alemania	33.0
Bélgica	33.0
Suecia	32.6
Canadá	32.1
Turquía	31.0
República Checa	30.0
Finlandia	29.5
Estados Unidos	28.6
Irlanda	28.0
Italia	28.0
Islandia	25.4
Hungría	25.0
Dinamarca	24.2
Australia	23.0
Noruega	19.7
Media OCDE	31.6
México	40.0

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), *Revenue Statistics*, 1997.

de dicho costo es preocupante cuando se observa que una parte del mismo es generado por manipulaciones en la carga fiscal mediante subvenciones fiscales que se aplican en niveles de ingresos laborales relativamente altos, y a la insistencia de la política laboral en mantener los salarios bajos. En consecuencia, es muy alta la posibilidad de que este costo fiscal se incremente con el tiempo.

Cabe señalar que este sistema de crédito y subsidio a los salarios bajos no sólo representa en lo económico una alto sacrificio fiscal sino que implica la utilización de la política tributaria para resolver problemas de política económica, en particular de la

política salarial y de seguridad social, que han venido mermando los ingresos reales de los trabajadores.<sup>10</sup>

## Gasto público y crecimiento económico. El reto de la política fiscal y la reestructuración del Estado

Si revisamos el comportamiento de las finanzas públicas en México, vemos que ha pasado de un extremo a otro; esto es, de la prudencia macroeconómica sustentada en un bajo nivel de tributación, al excesivo gasto público sin el debido respaldo en la recaudación tributaria. Un claro ejemplo de equilibrio presupuestal con bajos impuestos fue la política económica instrumentada durante el periodo del desarrollo estabilizador. Esta prudencia macroeconómica, con un estricto control de la inflación permitió altas tasas de crecimiento, el cual se vio beneficiado por los altos niveles de inversión pública que se realizaron durante la década de los años cuarenta, mismos que estimularon la inversión privada y la entrada de inversión extranjera directa.

No obstante, este crecimiento perdió fuerza debido al excesivo proteccionismo comercial y a la debilidad de los ingresos públicos, que en aras de estimular la industrialización del país, condujeron a un sistema tributario laxo y plagado de exenciones. Además, este equilibrio presupuestal se venía logrando mediante la reducción del gasto en educación, salud y vivienda.

Se calcula que en México, durante la década de los años sesenta, sólo se recaudaba 6.3% del PIB; y de este porcentaje, sólo 2.41% provenía del ISR. Asimismo, comparada con las economías de otros países, la de México era de menor carga fiscal. En efecto, si bien hacia principios de los años setenta había elevado su recaudación, aún era la de menor carga de América Latina. Esto indica que el mantener finanzas públicas estables dependía, en cierta medida de mantener un gasto público bajo [Elizondo, 1999].

<sup>10</sup> Por los efectos que el subsidio y crédito a los trabajadores que perciben ingresos inferiores pueden tener en el costo fiscal, la generación de empleo, la baja productividad de la mano de obra y la seguridad social en este tipo de trabajos, es necesario realizar estudios más profundos.

Podríamos considerar que la administración de Salinas de Gortari basó su prudencia fiscal, por una lado, en la contención del gasto público y, por el otro, en el estímulo a la inversión privada, otorgando garantías públicas que posteriormente implicarían un costo fiscal, como fue la inversión en carreteras, la venta de empresas estatales y paraestatales. Por supuesto que este caso de prudencia fiscal es con mucho distinto al observado durante la etapa del desarrollo estabilizador. En el periodo 1988-1994, como se sabe, la política económica se basó en un proceso de desregulación económica y liberalización financiera y comercial.

La reducción de la participación del Estado en la economía, generó recursos extraordinarios al gobierno y esto permitió un superávit en las finanzas públicas; sin embargo, su destino fue el pago puntual del servicio de la deuda externa.

En el otro extremo se encuentran las administraciones de Luis Echeverría y de José López Portillo, que ante la necesidad de dar respuestas a las demandas sociales acumuladas y no atendidas por los gobiernos anteriores, incurrieron en un incremento irresponsable del gasto público que los condujo a altos niveles de endeudamiento externo. En ambas administraciones este incremento en el gasto público se convirtió en el pivote del crecimiento económico, pero el mismo tenía un límite, la contracción en los ingresos públicos y la pesada carga del servicio de la deuda externa. Las crisis de 1976 y 1982 son la prueba contundente de esas contradicciones.

Como se dijo, en los dos extremos se encuentra el problema del gasto público y sus fuentes de financiamiento, lo que ha erosionado el papel del sector público como dinamizador de las inversiones pública y privada que permita abatir los altos niveles de pobreza. Asimismo, se han cancelado las posibilidades que tiene el gasto público de reorientar el desarrollo económico tanto en el nivel sectorial como regional. Si bien el gasto público en nuestro país como proporción del PIB muestra para 1980 un nivel aceptable de 34.4%, comparado con los porcentajes que presenta Japón (32.0%), España (32.2%), Suiza (32.8%) e incluso con Estados Unidos (31.8%); a partir de 1990 esta diferencia se anula e incluso la mexicana pasa a ser una de las economías que presenta la menor proporción (véase el cuadro 15).

CUADRO 15  
GASTO PÚBLICO, 1980-1996  
(Como proporción del PIB)

País	1980	1990	1996
Promedio	43.3	46.1	47.1
Austria	48.1	48.6	51.7
Bélgica	58.6	54.8	54.3
Canadá	38.8	46.0	44.7
Francia	46.1	49.8	54.5
Alemania	47.9	45.5	49.0
Italia	41.9	53.2	52.9
Japón	32.0	31.7	36.2
Holanda	55.2	54.0	49.9
España	32.2	42.0	43.3
Suecia	60.1	59.1	64.7
Suiza	32.8	33.5	37.9
Gran Bretaña	43.0	39.9	41.9
Estados Unidos	31.8	33.3	33.3
México	34.4	27.8	23.6

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE), *Revenue Statistics, 1997*.

De acuerdo con los datos de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, en 1998 la relación gasto neto total/PIB sería de 22.0%, porcentaje menor al de 1982 (42.0%), 1987 (41.8%) y 1994 (23.0%). Esta reducción no sólo se explica por la disminución del costo financiero de la deuda pública, sino también por la contracción del gasto primario en 3.4 puntos porcentuales del PIB, durante el periodo 1982-1999; y por la disminución de 9.0 puntos en el gasto de organismos y empresas de control directo, que entraron en un proceso de venta.

Respecto al gasto programable, que en 1981 fue de 27% del PIB, para 1994 había sufrido una disminución de 10 puntos porcentuales (17.5%) y en 1998 sólo fue de 14.3%. A esto habría que sumarle el costo de la reforma a la seguridad social, que se calcula representó 2.1% como participación del PIB. Este bajo nivel del gasto público se ha convertido en una fuerte limitante para que las finanzas públicas cumplan con su papel de dinamizador anti-

cíclico del crecimiento económico y es evidente que esto involucra también el bajo nivel de los ingresos públicos.

Esta situación ha tenido un alto costo en términos del deterioro de la infraestructura, la insuficiencia de recursos para el fomento industrial y el combate a la pobreza. Según los propios datos de la Subsecretaría de Egresos, en 1999 se observó un déficit en el gasto presupuestal equivalente a 3.2% del PIB, esto es, 120 940.7 millones de pesos corrientes, para hacer frente a las necesidades de infraestructura, seguridad, educación, salud y combate a la pobreza.

Por otra parte, si revisamos el presupuesto de egresos y la cuenta pública de 1999, tenemos que el gasto público destinado al sector agropecuario es el más bajo; en 1981 fue 3.1% del PIB y 8.4% del gasto programable, y para 1998, sólo fue 0.8 y 3.6%, respectivamente. Una situación semejante se presenta con los recursos para el combate a la pobreza, que han quedado integrados en el fondo III de aportaciones al ramo 33 y los del ramo 26, los cuales representaron en 1998 apenas tres quintas partes del nivel que alcanzaron en 1994.

Es evidente que el deterioro del gasto público no afectó sólo al gobierno federal; la crisis fiscal que se ha venido presentando en varios estados es un claro reflejo de la insuficiencia de recursos, participaciones e ingresos propios, que se explica por el creciente gasto del sector educativo, que les ha generado un creciente déficit presupuestal. Asimismo, la política económica actual ha agudizado las desigualdades regionales, provocando una caída en los recursos públicos de los estados.

## Conclusiones

Una reforma fiscal integral no sólo debe considerar el objetivo recaudatorio sino también su modernización administrativa y su congruencia con las metas de ahorro, consumo e inversión. Es decir, la reforma tributaria debe alentar la inversión privada y la creación de empleos en el sector formal. De la misma forma, la modernización administrativa debe alcanzar al menos tres objetivos: fortale-

cer la recaudación, combatir la evasión y la elusión, y simplificar los sistemas de gravámenes.

Es urgente incrementar la recaudación tributaria en virtud de que ya no es posible reducir más el gasto público. Se requiere de suficiencia presupuestal, pero ello requiere de una reducción en el servicio de la deuda pública total, que permita elevar los recursos para atender las insuficiencias en el gasto social y en el desarrollo del sector agropecuario.

En suma, la política fiscal debe recuperar su papel activo en el crecimiento económico. De ello depende la recuperación de la confianza en el Estado, y su papel en la integración social. En este sentido, es urgente elevar el gasto público a un nivel que permita la transferencia de recursos públicos a las áreas y sectores más desprotegidos.

## Bibliografía

- ASTUDILLO, Marcela [2002], "Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública ¿distributiva?", *Momento Económico*, núm. 119, enero-febrero.
- AYALA, José [1999], "Instituciones y desempeño económico", *El Mercado de Valores*, núm. 10, octubre.
- [2000], "La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal?", en Diana R. Villarreal (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-X-Miguel Ángel Porrúa.
- [2002], *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Facultad de Economía-UNAM.
- BOURS, Eduardo [1999], "Hacia una reforma fiscal integral", *El Mercado de Valores*, núm. 7, julio.
- CABALLERO, Emilio [2001], "Nueva hacienda pública redistributiva", *Economía Informa*, núm. 298, junio.
- CALVA, José Luis [2000], *México más allá del neoliberalismo*, México, Plaza y Janés.
- CEPAL [1998], *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, Chile.
- COLMENARES, David [1999], "Gasto social y descentralización", *Examen*, núm. 111, enero.
- [1999], "La reforma tributaria y el pacto fiscal", *El Mercado de Valores*, núm. 8, agosto.

- Criterios generales de política económica para 1999.*  
*Cuarto Informe de Gobierno* [1999], Anexo estadístico.
- ELIZONDO, Carlos [1999], "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política", *El Mercado de Valores*, núm. 7, julio.
- FERNÁNDEZ, Arturo (coord.) [2001], *Una agenda para las finanzas públicas de México*, México, ITAM.
- FERNÁNDEZ, Augusto [1999], "Breves reflexiones para una reforma del impuesto sobre la renta", *El Mercado de Valores*, núm. 8, agosto.
- FMI [1998 y 2000] *Government Finance Statistics*, Washington.
- GIL DÍAZ, Francisco [1980], "La estructura del sistema impositivo mexicano", en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ [1996], "Gravar o no gravar: esta no es la pregunta, sino cómo gravar mejor", *Programa Internacional de Impuestos*, Universidad de Harvard, junio.
- GUERRA, Óscar [2002], "Tres apuntes acerca de la reforma fiscal en México", *Momento Económico*, núm. 119, enero-febrero.
- HUERTA, Arturo [2001], "Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el gobierno federal", *Economía Informa*, núm. 298, junio.
- INEGI [1985], *Estadísticas históricas de México*.
- \_\_\_\_\_ [1999], *Banco de información económica. México*.
- \_\_\_\_\_ [1992], *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*.
- NAFIN [1995], *Economía mexicana en cifras*, México.
- NORTH, Douglas [1993], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE [1999], *Estudios de la OCDE 1998-1999*, México, México.
- \_\_\_\_\_ [1997], *Revenue Statistics, 1965-1997*.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO [1998], *Revisión integral del sistema fiscal*, México, noviembre.
- \_\_\_\_\_, Dirección General de Difusión Fiscal, *Indicadores tributarios*, México, SHCP, varios números.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO [2003], *Síntesis de estadísticas económicas*, Dirección General de Planeación Hacendaria, febrero.
- \_\_\_\_\_ [2000, 1999 y 1998], *Criterios generales de política económica*, Unidad de Planeación.
- TRIGUEROS, Ignacio y Arturo Fernández [2001], "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Una agenda para las finanzas públicas de México*, México, ITAM.
- WORLD BANK, *World Development Report, 1999-2000*.

# México: la crisis fiscal del Consenso de Washington

Eugenia Correa\*

## Introducción

La liberalización financiera y la desregulación se inician en nuestro país desde la década de los setenta cuando los desequilibrios económicos internacionales que llevaron a la quiebra a los acuerdos de Bretton Woods y los principales intermediarios financieros debieron iniciar un proceso de modificación de sus operaciones a fin de ajustarse a las nuevas condiciones. Así, a partir de esos años no hay más ni tasas de interés ni tipos de cambio estables y los países, sus gobiernos y empresas tienen que irse adecuando a estas nuevas condiciones de expectativas inestables en la economía mundial en su conjunto. Es decir, empresarios y gobiernos ya no tienen mayores certidumbres acerca de los costos del financiamiento, de los precios en términos de las monedas locales, etcétera.

Esta incertidumbre es la que lleva a que los gobiernos, empresas e intermediarios financieros adapten sus actividades, estrategias y políticas a la administración del riesgo, al incremento de la competencia, e incluso a la modificación del posicionamiento en el mercado de algunos conglomerados precisamente para evadir algunas incertidumbres, de ahí las tendencias de integración productiva y financiera conglomerada, más allá de las fronteras nacionales que les dieron origen, y la posible tendencia al cierre de espacios económicos mediante el proteccionismo en los años por venir.

Hacia los años setenta se inician también en los países en desarrollo cambios estructurales que al finalizar la década empe-

\*Profesora del posgrado de la Facultad de Economía.

zarán a caracterizar las primeras políticas de apertura y liberalización financiera. Para los países de América Latina la crisis del modelo de sustitución de importaciones desde esos años fue sin duda también una crisis asistida, como lo han sido muchos de los cambios estructurales acaecidos en la región desde años atrás. Este trabajo tiene un primer acercamiento al problema de la apertura y liberalización financieras y su repercusión en las finanzas públicas. Es un tema muy amplio, por lo que estará limitado a sostener tres ideas: los límites en la capacidad de fiscalización reaparecen con la apertura y extraversión de la economía; el destino de los ingresos públicos a fines improductivos como es el pago de intereses de la deuda interna y externa; y, en tanto que se destruye la capacidad endógena de crecimiento con el Consenso de Washington, éste limita e incluso imposibilita la ganancia empresarial de aquellos consorcios y empresas locales que dependen principalmente de los flujos en pesos.

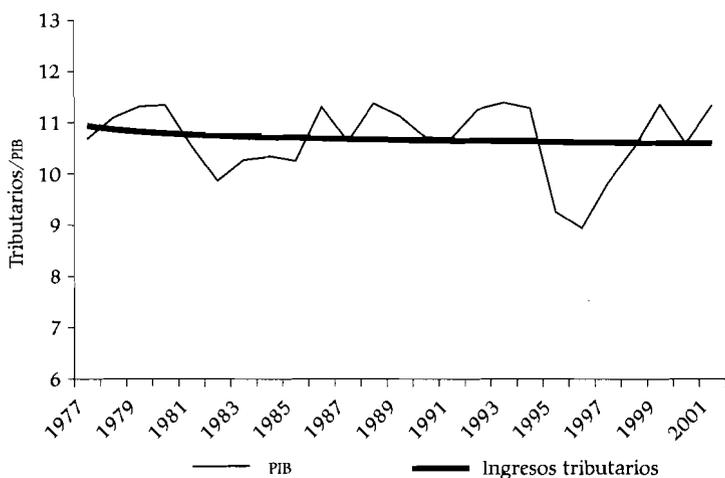
## Apertura y estancamiento de la capacidad impositiva

Desde finales de los años ochenta, a partir de la entrada al GATT, posteriormente WTO, las exportaciones mexicanas iniciaron un rápido crecimiento que las llevó de 58 000 millones a más de 300 000 millones entre 1990 y 2002. En realidad la economía mexicana transitó en unos cuantos años desde el polo dinámico del mercado interno hacia el comercio exterior como el elemento activo fundamental. De ahí que el volumen de las transacciones comerciales se duplicara en los últimos 12 años pasando de 20% del PIB, a más de 50% actualmente. Ya en los años ochenta se emprendió una política de disminución y desaparición de aranceles y los ingresos tributarios en las áreas de comercio exterior que proveían al gobierno con alrededor de 30 y 20% de los ingresos tributarios en 1960 y 1970, llegaron a 10% en los ochenta, y apenas 4% en el 2001.

En realidad, ha sido reconocida la necesidad de una reforma fiscal desde finales de los años sesenta, de distintas maneras emprendida y fracasada, pero a partir de la segunda mitad de los setenta la política tributaria ha descansado en incrementar los gravámenes

sobre el consumo. Sin embargo, durante la primera mitad de esa década es muy notable el incremento en la capacidad impositiva del gobierno federal, pues los ingresos tributarios,<sup>1</sup> pasaron de 8.5% del producto interno bruto (PIB), cifra en que terminó el decenio de los sesenta a 12.4% en 1976. Fueron además años de un importante crecimiento de los ingresos de los asalariados en el ingreso nacional. Las sucesivas crisis de 1982 y 1994 tienen el efecto de bajar nuevamente la recaudación fiscal y en 2001 ésta representa un poco menos de 12% del PIB (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1  
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales del Banco de México.

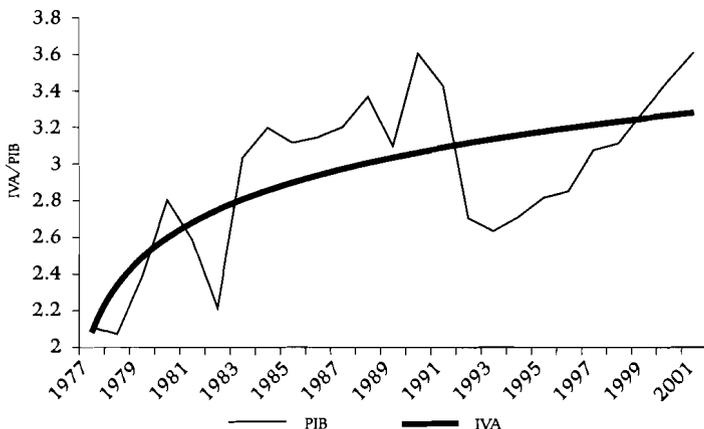
El impuesto al valor agregado (IVA) nace en los años setenta y muy pronto se convierte en una fuente importante de ingresos tributarios; hacia 1977 su recaudación representa 20% del total, desde mediados de los años ochenta hasta nuestros días alcanza 30% y representa alrededor de 3.5% del PIB, como puede verse en la gráfica 2. A pesar de los diversos cambios en todos estos años, el impuesto sobre la renta (ISR) continúa siendo una fuente de

<sup>1</sup>Es decir, sin considerar los ingresos no tributarios.

ingresos más importante que el IVA, pues mientras que el primero se estima alcanza más de 5.5% del PIB (véase gráfica 3), el segundo representa 3.5% hacia 2002.

GRÁFICA 2

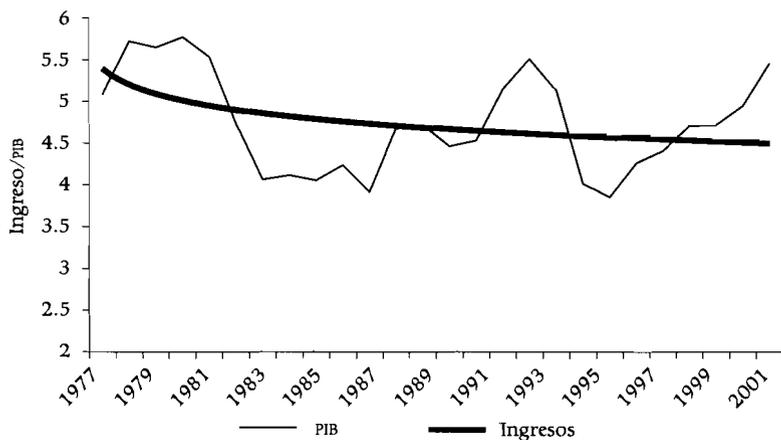
INGRESO FEDERAL POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

GRÁFICA 3

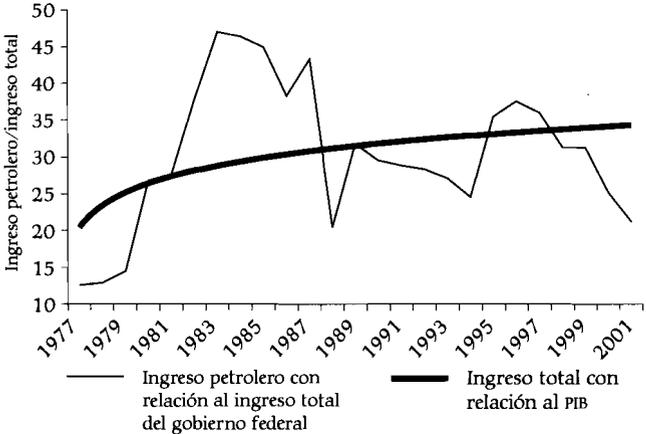
IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Fuente: INEGI.

El ingreso del gobierno federal procedente del sector petrolero ha pasado a ser un recurso fundamental de las finanzas públicas. La petrolización de los ingresos inicia precisamente en la segunda mitad de los años setenta, en 1977 el ingreso gubernamental procedente de dicho sector representaba 12.6%, en 1980 alcanzó 26.8%. Sin embargo, los saltos se suceden precisamente en los años de estallido de la crisis de deuda externa, cuando las finanzas gubernamentales estaban crecientemente comprometidas con el servicio de la deuda externa, alcanzando a ser 47% en la crisis de la deuda de 1982 y 38% de los ingresos totales del gobierno federal en la crisis financiera de 1994-1995. De manera que esta fuente de ingresos del gobierno federal ha sido fundamental para sostener la capacidad de pago cuando se estrecha la liquidez internacional. En la gráfica 4 puede verse la importancia del ingreso petrolero en el total del ingreso del gobierno federal.

GRÁFICA 4  
INGRESO PETROLERO DEL GOBIERNO FEDERAL

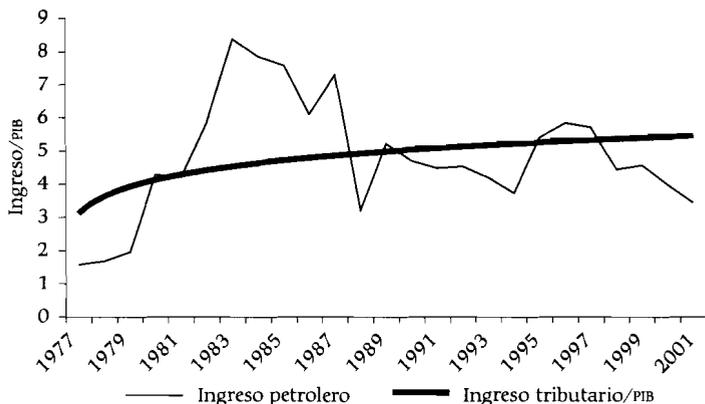


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

A partir de la crisis de 1982 se desenvuelve un proceso de descenso en la capacidad tributaria del gobierno, acompañada de una modificación de las fuentes de ingreso, pasando a depender en gran medida de la imposición sobre Pemex. Así, los ingresos tribu-

tarios que llegaron a ser 80% de los ingresos del gobierno federal, para 1983 son menos de 50%, ocupando su lugar los ingresos procedentes de la exportación de petróleo. En los últimos años estos ingresos representaban entre 5 y 6% del PIB, pero al concluir 2001 sólo llegaron a ser 3.4%, como puede verse en la gráfica 5.

GRÁFICA 5  
INGRESO PETROLERO DEL GOBIERNO FEDERAL



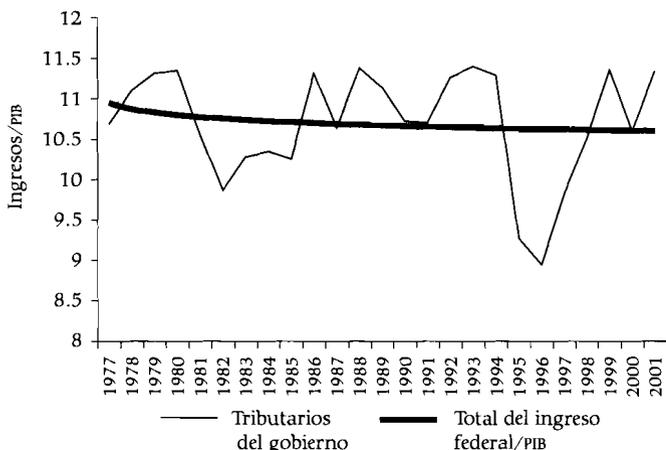
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de SHCP y Banco de México.

La petrolización de los ingresos públicos ha significado un incremento de los fondos disponibles en los momentos de reducción de otras fuentes tributarias en condiciones de crisis, durante la primera mitad de los años ochenta y la segunda mitad de los años noventa. La elevada dependencia del gasto público de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo crudo no ha significado, por una parte, un incremento sustantivo de la disponibilidad de fondos para el gasto público del sector presupuestario. Incluso en los meses recientes cuando México se ha convertido en la principal fuente de provisión de crudo hacia Estados Unidos, inclusive por encima de Arabia Saudita y Venezuela.

Los ingresos tributarios después del importante incremento alcanzado durante los primeros años de la década de los setenta, fluctúan alrededor de 10% del PIB, sin que las diversas misceláneas

o reformas fiscales modifiquen sustancialmente el estancamiento de esta fuente de ingresos gubernamentales, como puede verse en la gráfica 6.

GRÁFICA 6  
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco de México y SHPC.

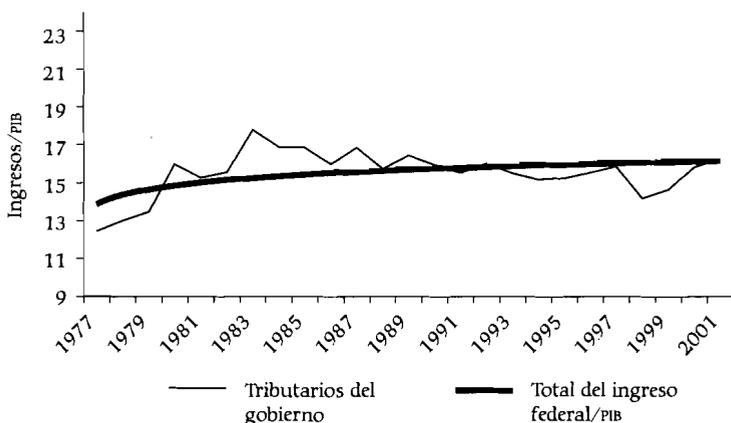
En 20 años México dejó de ser una economía fundamentalmente orientada a la producción para el consumo interno, a una conducida por su inserción comercial, proveedora de petróleo y mano de obra, y por su integración productiva con los conglomerados principalmente de Estados Unidos. El modelo de “crecimiento basado en las exportaciones” alcanzó sus resultados al finalizar los años noventa, con la característica esencial de una creciente dependencia de las importaciones para exportar, representando las primeras 64% de las segundas.<sup>2</sup>

Este modelo de crecimiento al finalizar los años noventa profundizó el deterioro de la capacidad de imposición del gobierno federal, de manera que los incrementos en la tasa del IVA no repercuten significativamente en el nivel de captación. La recupe-

<sup>2</sup>Al respecto puede verse: Correa, Concha y Girón. “México: el curso de la integración en el TLC”, en Eugenia Correa y Alicia Girón (comps.), *Estructuras financieras: fragilidad y cambio*, IIEC-UNAM, 2002.

ración de la captación tributaria, después del descenso que se sucede con las crisis financieras, apenas alcanza los niveles anteriores, sin lograr incrementos por encima del ritmo de la actividad económica. Así, a pesar del cambio de modelo económico, la apertura y orientación externa de la economía mexicana ha conducido a la incapacidad de incrementar los recursos fiscales y propiamente se constata una tendencia a su estancamiento (véase la gráfica 7).

GRÁFICA 7  
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Banco de México.

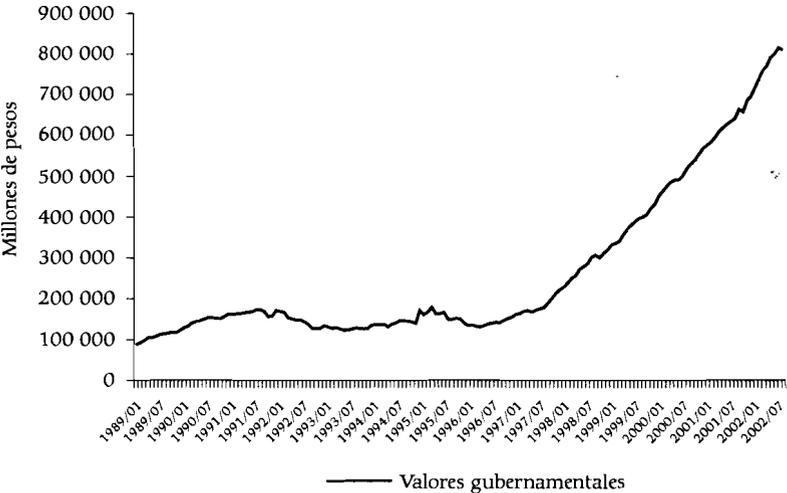
## Ingresos públicos y deuda

El modelo de crecimiento basado en las exportaciones ha requerido de un importante volumen de importaciones y de expansión de empresas extranjeras. Lo que le convierte en un modelo con elevados requerimientos de divisas, pues mientras que exportaciones e inversión extranjera son fuente de mayor disponibilidad de divisas; las importaciones y los dividendos y regalías las demandan. La privatización de la seguridad social fue parte del proceso de incorporación de inversionistas extranjeros en el sistema financiero, en especial permite una administración y provisión de liqui-

dez para las colocaciones de títulos diversos. Este proceso de privatización de la seguridad social multiplicó en unos cuantos años la colocación de valores gubernamentales, como puede verse en la gráfica 8, cuyos datos no consideran los valores en manos del banco central ni los bonos IPAB. Esta colocación pasó de 200 000 millones de pesos al finalizar 1997 a más de 800 000 millones de pesos al finalizar 2002, se cuadruplicó en cinco años. Así, la deuda interna neta del sector público que en 1996 alcanzaba los 74 000 millones de pesos, es decir 2.9% del PIB se estima que llegó a los 1 100 millones al finalizar 2002, es decir 16.5% del PIB.<sup>3</sup>

Por su parte, la deuda externa del sector público que había venido creciendo desde la última renegociación de finales de los años ochenta, vuelve a descender al finalizar los noventa, en 2002 asciende a los 77 000 millones de dólares, cifra semejante al monto alcanzado en los años de la renegociación (véase la gráfica 9).

GRÁFICA 8  
DEUDA PÚBLICA INTERNA EN VALORES

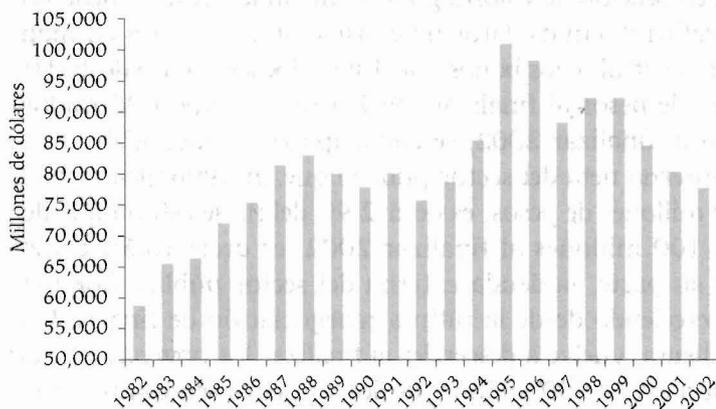


Fuente: Banco de México.

<sup>3</sup>A partir de datos del Banco de México, se refiere a la deuda interna neta consolidada con Banxico.

## GRÁFICA 9

### DEUDA PÚBLICA EXTERNA

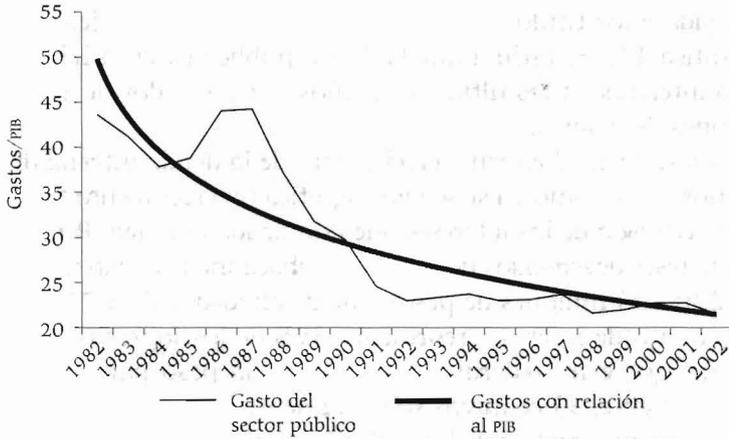


Fuente: Banco de México y SHCP.

En realidad, bajo otras condiciones de los mercados financieros, el crédito interno y externo ejercido por el sector público puede constituirse en un elemento fundamental para elevar el gasto público. Sin embargo, las finanzas públicas enfrentan por un lado, la caída en los ingresos tributarios y el estancamiento en los ingresos totales del gobierno federal, con una caída del gasto del sector público que lo llevó de 43% del PIB en 1982 a 21.5% en el 2002, como puede verse en la gráfica 10; mientras que por otro lado, una creciente parte de dichos ingresos se destina al pago de intereses.

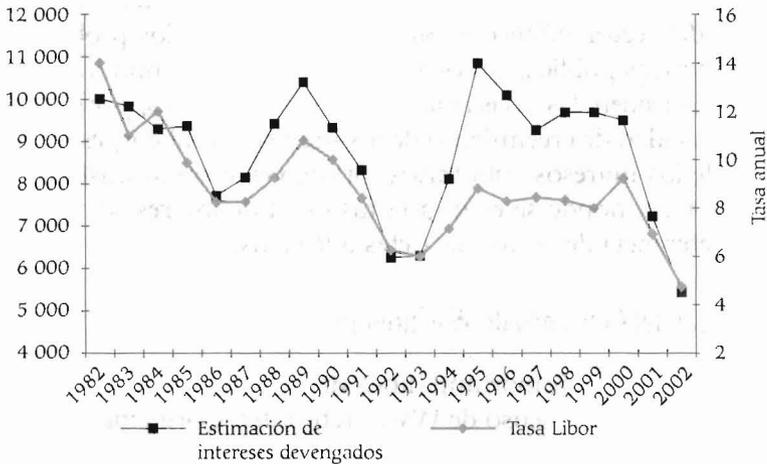
De manera que las finanzas públicas han quedado atrapadas en un doble sentido, un descenso o estancamiento en la capacidad impositiva y un creciente peso de los intereses, lo que predetermina el destino de una parte importante del gasto público, pero además, estos intereses no incrementan la capacidad de inversión del sector privado, pues el ahorro nacional permanece estancado. Ello es así, pues una parte de los intereses pagados se destina al pago de intereses de pasivos externos y en esa medida incrementa la disponibilidad de recursos de residentes en el extranjero; mientras que la otra parte del pago de intereses queda supeditada a la capacidad de ampliación crediticia del sistema financiero nacional, que en particular en los últimos años ha sido decreciente.

GRÁFICA 10  
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco de México.

GRÁFICA 11  
INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y TASA LIBOR  
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

El pago de intereses de la deuda externa ha estado determinado por el comportamiento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital y la calificación de riesgo país otorgada a los títulos públicos colocados en el extranjero (véase la gráfica 11). Se estima que la deuda pública externa ha devengado intereses en los últimos 20 años por alrededor de 184 000 millones de dólares.

Ahora bien, el enorme crecimiento de la deuda interna de los últimos años, como ya se señaló, significa un crecimiento también muy acelerado de los intereses que esta deuda devenga. Para 2002 los intereses devengados de la deuda pública interna, externa e IPAB por 230 000 millones de pesos, fue de alrededor de 3.7% del PIB. Este monto de intereses representa 35% de los ingresos tributarios del gobierno federal, esto es, de cada peso pagado por el contribuyente, 35 centavos son solamente intereses devengados. El componente real de dichos intereses podría ascender a 50% de éstos, y es una exigencia del FMI que al menos éstos sean cubiertos con ingresos corrientes.

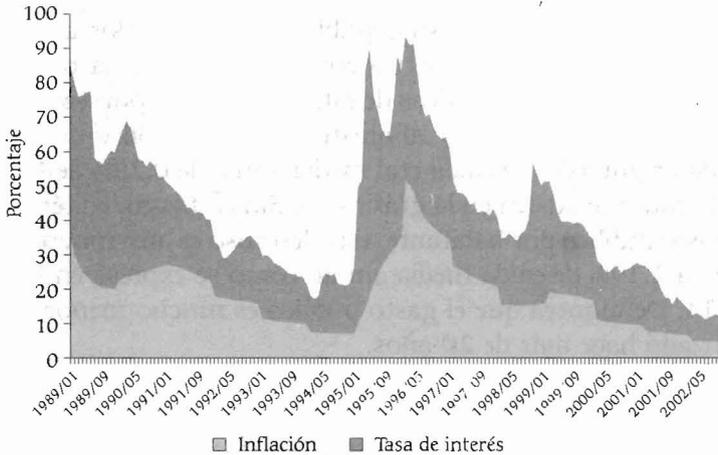
En 1982 los intereses de la deuda interna y externa representaban 5.3% del PIB y 3.7% en 2002. Sin embargo, en aquel año, el gasto público alcanzó a ser 43% del PIB, mientras que en 2002 solamente fue de 21.5%. La tasa de interés real que devengan los pasivos del sector público es uno de los más agudos problemas de las finanzas públicas, pues aun cuando las tasas nominales de interés descienden, las tasas reales permanecen elevadas, por encima de la capacidad de crecimiento de los ingresos públicos, especialmente de los ingresos tributarios; puede verse como ilustración la gráfica 12, donde se estima la tasa real de interés solamente con la referencia de la tasa de Cetes a 90 días.

## Crisis fiscal del Consenso de Washington

La primera y más importante línea de política económica recomendada por el Consenso de Washington desde principios de los ochenta, aun antes de que la formulara John Williamson, fue la de reducir el déficit fiscal. En la segunda mitad de los años noventa, con las reformas de segunda generación, esta exigencia de

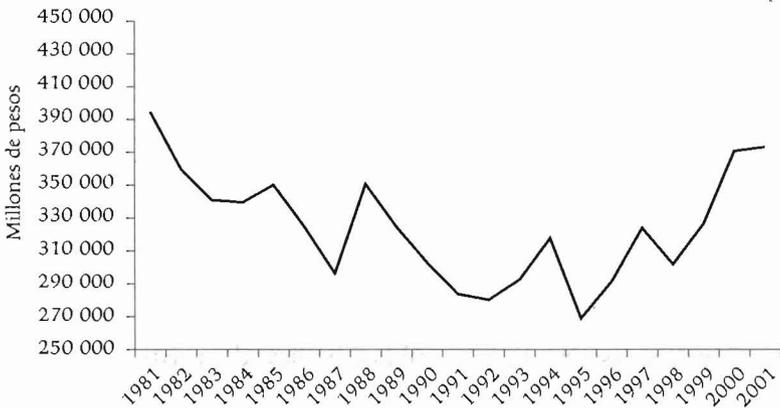
las políticas de ajuste se convierte en equilibrio fiscal e incluso altas metas de superávit presupuestal.

GRÁFICA 12  
TASA DE CETES E INFLACIÓN



Fuente: Banco de México.

GRÁFICA 13  
GASTO PÚBLICO REAL  
(Precios de 1994)

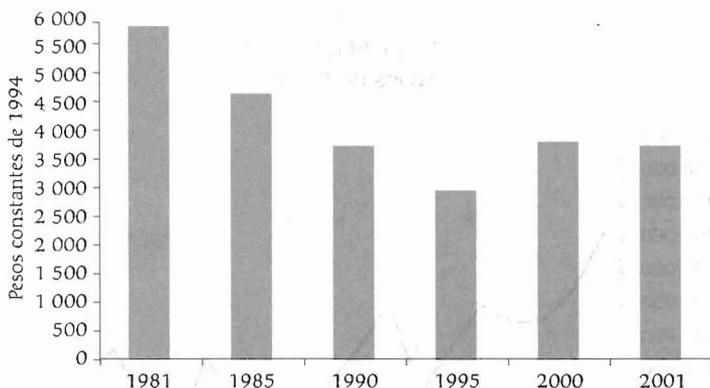


Fuente: Banco de México.

Como en el caso de otros países, en México esta política se ha traducido en una constante reducción del gasto público y de representar casi 45% del PIB en 1982 declinó a cerca de 21% en 2002.

Como se señaló al inicio, los procesos de apertura, liberalización y desregulación no han sido exclusivos de México, sino de toda América Latina y los llamados mercados emergentes y de los países deudores que sean susceptibles de ser forzados a atender las recomendaciones de política económica del FMI. A raíz de la crisis de la deuda, las políticas de estabilización impuestas fueron obligando, desde un inicio, al ajuste del gasto público, lo que en realidad significó una caída real media anual de 0.29% de 1981 a 2001, como se ilustra en la gráfica 13. Sin embargo, en términos del gasto público por habitante, este descenso es aún mayor, pues alcanza 2.19% de caída media anual, como se expresa en la gráfica 14. De manera que el gasto público es mucho menor que el alcanzado hace más de 20 años.

GRÁFICA 14  
GASTO PÚBLICO POR HABITANTE  
(Pesos constantes de 1994)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INEGI y Banco de México.

Este descenso en el gasto público ha llevado a reducir todos los renglones presupuestales importantes para el desarrollo: infraestructura, educación, investigación científica y tecnológica, salud

y cultura. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, entre 1990 y 1999 hay una caída del gasto público en México, Brasil y Venezuela; mientras que se incrementó en Argentina y Colombia, países que destinaron una parte mayor de éste al pago de intereses. De acuerdo con esas cifras México destinó al pago de intereses más de 18% del ingreso público, como puede verse en el cuadro.

La austeridad fiscal ha conducido a tasas de crecimiento económico menores y más inestables. El gobierno mexicano renunció a administrar el gasto público de manera contracíclica, renunció a administrar un déficit prudente pero efectivo para incrementar el gasto de capital, renunció a sostener una imposición fiscal redistributiva. Mientras que, siendo el más importante deudor, en los años noventa renunció también a mantener bajas tasas de interés activas en moneda nacional, con lo que la deuda externa del sector privado ha crecido rápidamente y cuyos intereses ahora gravitan de manera muy importante en el balance de las empresas y en la cuenta corriente del país.

INGRESO, GASTO Y PAGO DE INTERESES EN AMÉRICA LATINA\*  
(Porcentajes)

	<i>Ingreso/PIB</i>		<i>Gasto/PIB</i>		<i>Intereses/ingreso</i>
	1990	1999	1990	1999	1999
América Latina	18.8	20	25.6	21.9	12.8
Argentina	10.4	14	10.6	17	20.6
Brasil	22.8	24.9	34.9	26.8	15.4
Colombia	12.6	12.6	11.6	19.1	26.8
México	15.3	13.8	17.9	15.5	18.3
Venezuela	23.7	17.2	20.7	19.4	15.4

Fuente: Banco Mundial, 2002 World Development Indicators.

\* Cifras del Gobierno Central.

El presupuesto público fue durante muchos años el estabilizador más importante de la economía mexicana, pues a la manera keynesiana, el gasto público no fue solamente anticíclico, también desempeñó el papel de elevar el nivel de inversión y estabilizar las expectativas para la inversión privada. El otro papel que tenía era elevar el nivel de consumo de los grandes sectores sociales, con-

tribuir no solamente a la infraestructura sino a la producción de bienes indispensables para el consumo masivo, colocando así un muro de contención para la pobreza sosteniendo la capacidad adquisitiva de los salarios, incluso incrementándola en términos reales sin cambiar los salarios nominales, contribuyendo con ello a otorgar un piso mínimo a la actividad económica, a la demanda y al consumo domésticos necesarios para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresas y para el conjunto del mercado interno nacional. Con todo ello, el gasto público generaba la solvencia necesaria para mantener la base tributaria y más aún la propia soberanía monetaria.

De ahí que al finalizar 2002 nos encontrábamos frente a un gobierno que no podía incrementar su base tributaria y fiscalización, pues contraía el gasto público y destinaba una parte muy importante de éste solamente al servicio de la deuda.

## Bibliografía

- GALBRAITH, J. [2002], "The Brazilian Swindle and the larger international monetary problem", en *Policy Note*, 2002/2, Levy Institute, [www.levy.org](http://www.levy.org)
- PARGUEZ, A. [2002], "The absolute paradox of economic policy in contemporary capitalism", septiembre de 2002, presentado en la International Conference on Postkeynesian Economics, Dijon, del 14 al 16 de noviembre.
- [2002], "Impacto desestabilizador de la nueva estructura monetaria del capitalismo", en E. Correa y A. Girón, *Estructuras financieras: fragilidad y cambio*, IIEC-UNAM.
- WRAY, R. [2002], "The perfect fiscal Storm", noviembre, [www.warrenmosler.com](http://www.warrenmosler.com)

# ¿Son fiscalmente independientes los países con moneda de reserva?

Guadalupe Mántey de Anguiano\*

## Introducción

A lo largo de la historia económica, las innovaciones financieras han desempeñado un papel estratégico para producir cambios en las relaciones de poder entre estados, instituciones e individuos. La desregulación financiera iniciada en 1950 con los mercados extra-territoriales del dólar, ampliados posteriormente a otras monedas de reserva (euromercados), ha llevado a los países más industrializados a una pérdida de soberanía monetaria y ha conferido poder a los intermediarios financieros internacionales en la determinación de tasas de interés y tipos de cambio entre las divisas clave.

El condicionamiento de las decisiones de las autoridades monetarias de los países más industrializados, respecto al comportamiento de los mercados desregulados en sus monedas, contrasta con la libertad de gestión de que goza el capital financiero en la actualidad. Los grandes conglomerados financieros expanden el crédito fuera de su territorio, en monedas de reserva diferentes a la suya, y con estos recursos se pueden adquirir activos en todo el orbe; cuando las condiciones de un país se tornan desfavorables a la valorización de estos flujos financieros, sus tenedores cuentan con facilidades para desplazarse rápidamente a otro país, causando crisis cambiarias y financieras en su peregrinaje especulativo.

En el presente ensayo se muestra la forma en que la desregulación de los servicios financieros en el nivel mundial, y la

\*Profesora titular de la UNAM, Campus Acatlán. Esta investigación se llevó a cabo con recursos del Programa PAPIIT IN302300.

desvinculación del sistema monetario internacional respecto a un activo exógeno de reserva (e.g. oro, derechos especiales de giro, etc.), han reducido la capacidad de los bancos centrales de los países con moneda de reserva para determinar sus tasas de interés y tipos de cambio. En el trabajo también se llama la atención sobre los efectos que cabe esperar de las megafusiones bancarias y el acelerado crecimiento de los mercados de mostrador (*ever the counter market*), sobre la disposición de los gobiernos de los países centrales para aplicar medidas de política económica contracíclicas.

La exposición comienza con una breve reseña del desarrollo de los euromercados de divisas y bonos, y una interpretación del comportamiento de los conglomerados financieros internacionales, a la luz de la teoría del desarrollo capitalista y las teorías macroeconómicas de la inversión extranjera directa.

Enseguida se analizan algunos indicadores del grado de integración de los euromercados a los mercados nacionales de tres divisas clave (el dólar, el yen y el marco alemán), y se investigan las relaciones de interdependencia entre sus mercados cambiarios y sus mercados monetarios. Los resultados obtenidos se contrastan con los postulados de la teoría convencional de la paridad cubierta de tasas de interés, y se analizan sus repercusiones en las políticas monetaria y fiscal de los países centrales.

Finalmente, se hacen algunas reflexiones sobre la evolución futura de la economía mundial, atendiendo las relaciones observadas entre la operación de los mercados financieros desregulados y la conducta de las autoridades monetarias de los países centrales.

## Autonomización financiera

A fines de 1950, la banca internacional aprendió a evadir las regulaciones a la expansión del crédito en los países con moneda de reserva y así desarrolló los euromercados de dinero; posteriormente, amplió sus actividades y realizó colocaciones extraterritoriales de bonos en monedas fuertes. Durante los años sesenta, el rápido crecimiento de los mercados financieros desregulados alentó la especulación contra el dólar, que iniciaba su declive como

divisa dominante ante la recuperación de posguerra en los países europeos. En 1971, tras infructuosos esfuerzos para mantener un dique a la generación de medios de pago internacionales, el dólar se declaró inconvertible en oro, y el sistema monetario internacional perdió su ancla tradicional.

Para enfrentar los excesos de liquidez internacional existente, y en atención a la escasez de reservas con que podían contar sus bancos centrales para resistir ataques especulativos contra sus monedas, los países más industrializados adoptaron tipos de cambio flotantes, dejando entera libertad a los bancos transnacionales para proveer de liquidez a la economía internacional.

De 1973 al 2000, el crédito bancario internacional aumentó 34 veces (de 332 a 10 765 billones<sup>1</sup> de dólares); y dentro de este total, el crédito mediante euromercados (*i.e.* en moneda extranjera respecto a la residencia del banco que lo otorga) ha significado alrededor de tres cuartas partes. La colocación de títulos internacionales también ha aumentado de manera acelerada, particularmente en los últimos tres lustros, caracterizados por la desregulación mundial de los mercados de valores: el acervo de bonos internacionales llegó a 6 850 billones en 2001, cifra 26 veces superior al monto existente en 1982 (259 billones de dólares).

Comparativamente, el ingreso mundial ha crecido muy lentamente; en 1999 su volumen era apenas equivalente a 2.7 veces el correspondiente a 1971. Paradójicamente, el excesivo financiamiento internacional ha deprimido los incentivos para la acumulación de capital productivo. La participación de la inversión fija en el producto interno bruto (PIB) de los países industrializados se ha contraído de 25.3 en 1973, a 21.5% en 1999, siendo ésta una de las principales razones por las cuales la tasa de desempleo en este grupo de naciones ha aumentado de 3.5% a principios de los años setenta, a más de 6% en la segunda mitad de 1990.

Este fenómeno de *evicción*, como lo denominan Chesnais y Serfati [1993], se explica porque el entorno institucional actual permite la obtención de elevadas ganancias de capital a corto plazo, como resultado de la especulación con activos financieros [Correa, 1999; Huerta, 1999; Grabel, 1993, y Dillon, 1997].

<sup>1</sup> Miles de millones.

La desvinculación de los sectores real y financiero de la economía mundial involucra un grave riesgo sistémico; pues el acelerado ritmo al que se multiplican los títulos de deuda, y el crédito internacional, no encuentran paralelo en la generación de ingresos para cubrir adecuadamente su servicio. Esto conduce a una exacerbada volatilidad del capital financiero, que busca mercados de capital con altas tasas de inflación para valorizarse temporalmente [Toporowski, 2000], ante la imposibilidad de hacerlo a largo plazo. Las consecuencias de esta elevada movilidad, como es bien sabido, han sido devastadoras para las economías emergentes en los últimos años.

La desregulación financiera y el acelerado crecimiento del financiamiento internacional, sin embargo, han acrecentado la capacidad de expansión de los grupos de capital internacionales. El proceso se está caracterizando por una redistribución de la riqueza mundial, que apunta hacia una mayor concentración del capital ya existente, con un menor crecimiento de la inversión neta [Vidal, 2000].

Este fenómeno concentrador de riqueza puede comprenderse mejor a la luz de la teoría del desarrollo capitalista, y las teorías macroeconómicas de la inversión extranjera directa.

## Expansión de los grupos internacionales de capital con desregulación financiera

La teoría del desarrollo capitalista sostiene que la integración de grupos bancario-industriales (*i.e.* grupos financieros) obedece primeramente a vínculos de propiedad, y sólo en forma secundaria se origina por factores meramente tecnológicos [Hilferding, 1910; Lenin, 1917, y Baran y Sweezy, 1966]. Para algunos de sus proponentes, el banquero liderea el proceso de acumulación, por la información privilegiada de que dispone [Marichal, 1980; Cohen, 1981, y Clairmonte y Cavanagh, 1986]. Para otros, el liderazgo se alterna, en función de la posición cíclica de la economía, correspondiendo al capital industrial cuando la tasa de ganancia excede la tasa de interés; y al capital bancario en periodos recesivos, cuando sucede lo contrario [Baran y Sweezy; 1966; Green, 1981].

Las teorías macroeconómicas de la inversión extranjera directa muestran algunas similitudes con este enfoque. Para Aliber [1983] y Reed [1983], el comportamiento de los conglomerados obedece a una maximización de su valor en el mercado financiero; y su expansión extraterritorial depende de variables macroeconómicas como los tipos de cambio y las tasas de interés, que afectan el valor de capitalización de un volumen dado de utilidades reales. Desde este punto de vista, el objetivo del grupo financiero-industrial es maximizar de manera conjunta la utilidad real y la ganancia especulativa. Estévez y Lichtensztein [1981], al igual que Chesnais y Serfati [1993], comparten esta posición.

La teoría de la inversión de Tobin [1978], basada en las diferencias entre el valor de mercado de la empresa y el costo de reposición de sus activos, está en la base de estas últimas formulaciones.

La expansión de los conglomerados puede llevarse a cabo con fondos patrimoniales o con emisión de deuda. Jensen y Mecklin [1976] demostraron que el valor de la empresa puede verse afectado por su estructura financiera, cuando existen costos diferenciados en las fuentes de financiamiento. El aprovechamiento de esta información confiere al banquero un papel estratégico en el proceso de capitalización. Esto ha llevado a algunos autores a afirmar que el control estratégico de los grupos de capital no lo realizan los accionistas sino los acreedores [Chesnais y Serfati, 1993; Short, 1994; Prowse, 1992, y Stiglitz, 1985].

En un estudio sobre las ganancias de capital obtenidas en fusiones por empresas estadounidenses y japonesas en Estados Unidos, Kang [1993] encontró sustento para esta teoría. En su investigación, las mayores utilidades correspondieron a las empresas japonesas que recibieron apoyos de sus bancos para efectuar compras apalancadas. Además, las empresas japonesas contaban con la ventaja de tener, en el mercado accionario de su país, relaciones precio/utilidad muy superiores a las de las empresas estadounidenses con las que compitieron en el mercado de control corporativo.

Atendiendo a estas teorías, la desregulación de los mercados financieros y el rápido crecimiento del financiamiento en monedas de reserva favorecen principalmente a los grupos de capital

multinacionales, pues les permite adquirir bienes de capital en múltiples países, compitiendo ventajosamente con empresas locales por el control corporativo.

De lo expuesto hasta aquí, se pueden derivar dos conclusiones importantes:

i) La primera es que la desregulación financiera, y las innovaciones en el sector de servicios financieros, al ocasionar un crecimiento del financiamiento internacional mucho más rápido que el crecimiento del ingreso real mundial, han originado un riesgo sistémico.

ii) La segunda es que este proceso de autonomización financiera ha conducido a un fortalecimiento de los grandes grupos financieros internacionales, que por medio del crédito extraterritorial y la colocación de valores internacionales han podido competir ventajosamente en los mercados nacionales de control corporativo.

En las siguientes secciones, se analizarán los cambios en las relaciones de poder entre los gobiernos de los países industrializados y esos grupos de capital que la desregulación financiera ha traído consigo.

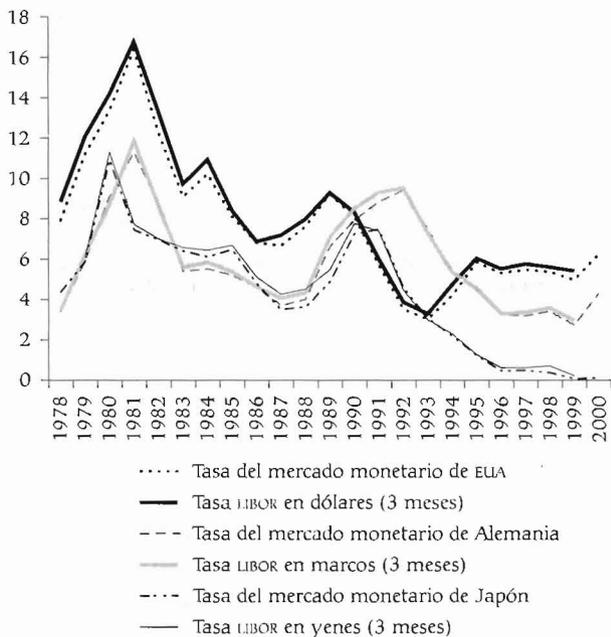
## Condiciones de competencia en mercados financieros globales

En un mercado financiero extraterritorial, los intermediarios transnacionales están obligados a mantener tasas de interés competitivas con las del país de origen de la moneda, es decir, a actuar como tomadores de precio y fijadores de cantidad. La ausencia de regulaciones les permite reducir sus márgenes de intermediación, y ofrecer tasas de depósitos un poco más altas, al igual que tasas de préstamos un poco más bajas, respecto a las prevalecientes en el mercado nacional de la moneda [McKenzie, 1976; Dufey y Giddy, 1978].

Con la desregulación y la apertura de los servicios financieros, además del arbitraje que realizan los bancos comerciales en su actividad de fondeo, las tasas de interés de la autoridad monetaria

en los mercados nacionales de las monedas y las tasas interbancarias en sus respectivos mercados extraterritoriales han mostrado una casi total convergencia. La gráfica 1 muestra este efecto de la competencia en los mercados del dólar, el marco y el yen.

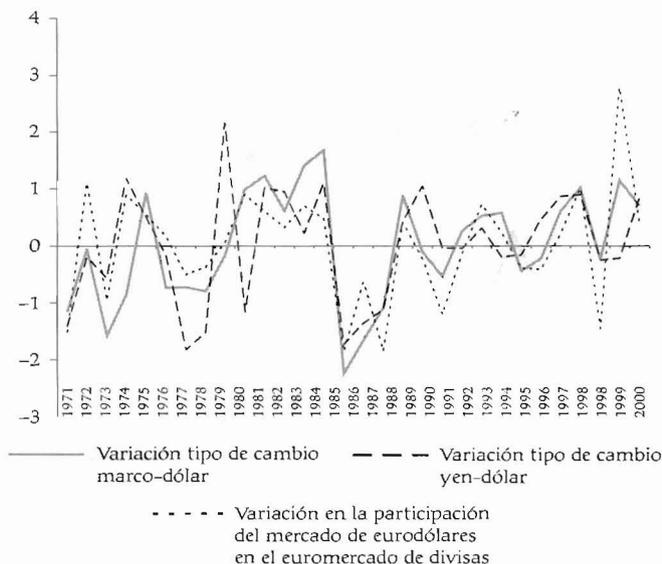
GRÁFICA 1  
TASAS DEL MERCADO MONETARIO  
DE DIVERSOS PAÍSES DESARROLLADOS



Dentro de estos límites, la banca trasnacional ofrece depósitos y expande el crédito en las principales divisas clave; es decir, actúa inicialmente como tomadora de precios y fijadora de cantidades.

No obstante, el acelerado crecimiento de los euromercados de divisas está ejerciendo una visible influencia en los tipos de cambio entre las divisas clave, como se aprecia en la gráfica 2; y este efecto de los mercados de crédito desregulados en los tipos de cambio ha generado una reacción sistemática de los bancos centrales de las divisas afectadas, para modificar los diferenciales de tasas de interés, como se verá a continuación.

GRÁFICA 2  
SERIES NORMALIZADAS



## Nuevo liderazgo de la banca transnacional

A medida que los mercados extraterritoriales de una moneda crecen, y los movimientos de capitales desde y hacia ellos se robustecen, su actividad puede resultar desestabilizadora para las autoridades monetarias del país de origen de esa moneda. Esto es así porque los bancos centrales son entidades pequeñas con reservas de activos internacionales limitadas.

En 1998, los eurocréditos en dólares ascendieron a 4 400 billones de dólares, equivalentes a 8.5 veces la base monetaria de Estados Unidos, y fueron similares al crédito que otorgó internamente la banca comercial de ese país. Estados Unidos, por ser el proveedor de la principal moneda de uso mundial, cuenta con muy escasas reservas de activos internacionales (apenas 15% de su base monetaria); esto obliga al banco central a seguir una política monetaria activa para estabilizar el tipo de cambio.

La vulnerabilidad de Alemania y Japón a la operación de los euromercados es menos evidente. La relación entre los eurocrédi-

tos en marcos y la base monetaria de Alemania era de 2 a 1 antes del advenimiento del euro; y el Bundesbank disponía de activos internacionales equivalentes a 45% de su base monetaria. Japón por su parte, aún ocupa un lugar modesto como potencia monetaria; los eurocréditos en yenes representan apenas dos terceras partes de su base monetaria, y el banco central tiene activos internacionales equivalentes a una cuarta parte de ésta.

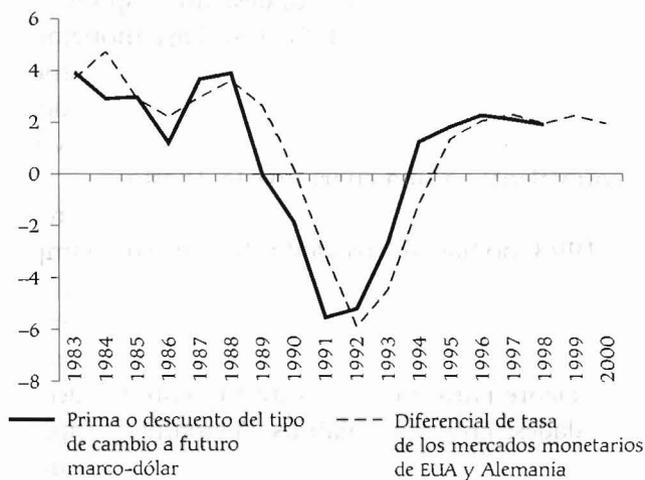
Pero aunque los euromercados en yenes y en marcos alemanes, hasta 1998, no habían crecido tanto como para implicar una amenaza directa a las políticas de los bancos centrales de Alemania y de Japón, la influencia del euromercado de dólares sobre la Reserva Federal de Estados Unidos (FED, por sus siglas en inglés) ha sido suficiente para afectar indirectamente las decisiones de estas autoridades. En otras palabras, Alemania y Japón pueden permitirse el lujo de que sus políticas monetarias sean un tanto independientes de la competencia en los euromercados, pero no pueden resistir que se distancien de la de Estados Unidos; y este último país debe adaptarse a las presiones del mercado de eurodólares.

En la gráfica 3 puede apreciarse la respuesta coordinada del Bundesbank y de la FED en respuesta al comportamiento de la prima o descuento del tipo de cambio a futuro del marco frente al dólar, sus monedas. El diferencial en las tasas de sus respectivos mercados monetarios tiende a moverse en la misma dirección que la prima del tipo de cambio futuro, con cierto rezago; y este movimiento se transmite también al diferencial en las tasas interbancarias (LIBOR) a tres meses de sus respectivos euromercados.

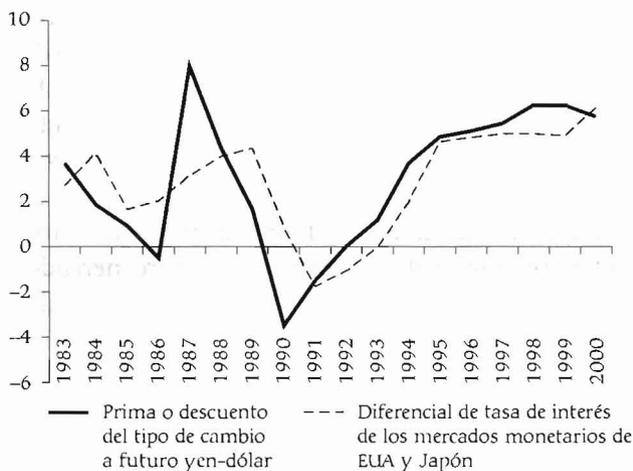
En la gráfica 4 puede observarse un ajuste similar del diferencial en las tasas de interés del Banco de Japón y la FED, en respuesta a movimientos en la prima o descuento del tipo de cambio a futuro del yen frente al dólar.

Cualquier intento de Alemania o de Japón por mantener una política monetaria independiente de la FED tendría como consecuencia una variación en los tipos de cambio y afectaría sus balanzas de pagos. En el caso de Japón, cuya balanza comercial es sensible al tipo de cambio, y que no compite con un euromercado

GRÁFICA 3



GRÁFICA 4



robusto, los efectos serían más notables en su balanza comercial. Para Alemania, cuya balanza comercial no depende mayormente del tipo de cambio, pero que está más expuesta a flujos especu-

lativos provenientes del euromercado, los efectos se apreciarían principalmente en su balanza financiera.<sup>2</sup>

Es interesante destacar aquí, que la relación de causalidad entre los tipos de cambio y las tasas de interés que se observa en la realidad es inversa a la que supone la teoría convencional de la paridad cubierta de tasas de interés [Mansell, 1992]. De acuerdo con esta hipótesis teórica, el tipo de cambio de equilibrio depende de los diferenciales en las tasas de interés en ambas monedas, y de las expectativas sobre la evolución futura del tipo de cambio. En ese modelo, el diferencial de tasas de interés *determina* el tipo de cambio, y no al revés. Si la prima o descuento del tipo de cambio a futuro modifica los diferenciales de tasas de interés, como muestran las gráficas 3 y 4, el tipo de cambio de equilibrio quedaría indeterminado, y sería preciso buscar otras variables que lo explicaran.

Para elaborar un marco teórico apropiado para el diseño de la política económica, es de fundamental interés conocer en qué parte del mercado financiero se inicia un impulso exógeno y cómo se transmite a otros segmentos del mismo. A fin de probar estadísticamente la dirección de causalidad entre los tipos de cambio y las tasas de interés, se aplicaron pruebas de causalidad de Granger sobre las series de variaciones de los tipos de cambio al contado del marco<sup>3</sup> y el yen frente al dólar, las primas (o descuentos) de sus respectivos tipos de cambio a futuro, y los diferenciales de tasas de interés del mercado monetario de Estados Unidos en relación con los mercados de Alemania y Japón; el periodo observado fue de 1970 a 2000. Los resultados más relevantes de este ejercicio, que se presentan en el cuadro, indican sistemáticamente que las variaciones en los tipos de cambio *causan* (en el sentido de Granger) los movimientos en los diferenciales de tasas de interés de los respectivos bancos centrales, y no a la inversa como postula la teoría convencional.

De acuerdo a las evidencias presentadas, la estructura del financiamiento generado en los euromercados de divisas influye en los tipos de cambio de las divisas clave, y su efecto se trans-

<sup>2</sup>El análisis que hace Kregel [1996] de las contradicciones de la política antinflacionaria del Bundesbank es consistente con esta hipótesis.

<sup>3</sup>De 1999 en adelante se emplea el tipo de cambio del euro multiplicado por la tasa fija establecida para la conversión de marcos a euros.

PRUEBAS DE CAUSALIDAD DE GRANGER\*

	Probabilidad de F		
	Rezagos		
	1	2	3
<i>Hipótesis nula</i>			
La variación en el tipo de cambio yen-dólar no causa el diferencial de tasas de interés de las autoridades monetarias	0.0011	0.00378	0.00627
El diferencial de tasas de interés de las autoridades monetarias no causa la variación en el tipo de cambio yen-dólar	0.90276	0.75309	0.02559
Número de observaciones	27	26	25
<i>Hipótesis nula</i>			
La prima del tipo de cambio a futuro marco-dólar no causa el diferencial de tasas de interés de las autoridades monetarias	0.00002	0.01708	0.00691
El diferencial de tasas de interés de las autoridades monetarias no causa la prima del tipo de cambio a futuro marco-dólar	0.05370	0.53702	0.18518
Número de observaciones	15	14	13

\* Calculadas con series estacionarias del periodo 1971-2000, e intervalos menores de acuerdo a la disponibilidad de datos.

mite a las tasas de interés de sus respectivos bancos centrales. Esto quiere decir que los mercados extraterritoriales de crédito, que en un inicio son tomadores de precios y fijadores de cantidad, finalmente condicionan la política monetaria de los países con moneda de reserva.

La intervención de los bancos centrales en sus mercados monetarios para compensar fluctuaciones no deseadas de sus tipos de cambio, por medio de la colocación o liquidación de títulos de deuda gubernamental, impone restricciones a la política fiscal de los países con moneda de reserva.

Actualmente, los mercados a futuros del tipo de cambio desempeñan un papel estratégico en la generación de expectativas y en la instrumentación de la política monetaria. El mercado a futuros tiene la ventaja de ser más pequeño que el mercado al contado, lo

que permite a los bancos centrales intervenir en él con mayores efectos en el precio y en las expectativas del público.

Las operaciones con tipos de cambio a futuros se llevan a cabo mediante la adquisición de contratos estandarizados que se negocian en bolsas, o bien mediante instrumentos más complejos como los *swaps* de divisas, que se negocian privadamente en bancos. El primer segmento, que es el más competitivo, pues opera mediante subasta pública, es sin embargo el más pequeño. En diciembre del 2000, el valor de los activos subyacentes en futuros y opciones de divisas negociados en bolsas ascendió a 96 billones de dólares; en tanto que el correspondiente a los instrumentos cambiarios negociados en mercados de mostrador (OTC) fue de 15 666 billones.

Como es bien sabido, los mercados de mostrador están menos regulados que los mercados bursátiles, y permiten a los bancos ejecutar grandes volúmenes de operaciones sin afectar los precios de los títulos negociados, ya que no están obligados a divulgar información sobre las transacciones que realizan.

El sorprendente ritmo al que ha crecido el mercado de mostrador de derivados financieros con relación al mercado de derivados que se realiza en bolsa, particularmente durante los noventa, es indicativo de un incremento en el grado de oligopolio de la banca trasnacional; proceso al cual también han contribuido las megafusiones de intermediarios financieros en el nivel mundial, que permiten a los grandes grupos de capital multinacional internacionalizar los costos financieros.

Estas tendencias hacen que el mercado cambiario sea cada vez menos accesible a la manipulación de las autoridades monetarias, y más susceptible a un control oligopólico por la banca trasnacional, lo que refuerza su liderazgo.

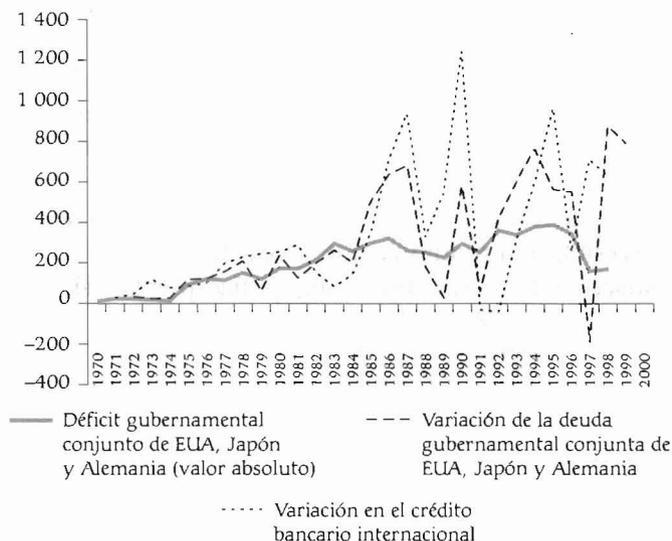
## Costo fiscal de la subordinación financiera en países industrializados

El cambio en las relaciones de poder entre las autoridades monetarias de los países industrializados y la banca trasnacional se ha manifestado en un acelerado incremento del endeudamiento pú-

blico, que no se corresponde con déficit presupuestales. La colocación de títulos gubernamentales en exceso de las necesidades de financiamiento gubernamental obedece al propósito de estabilizar la balanza de pagos, cuando el mercado extraterritorial de crédito en una divisa clave induce variaciones indeseadas en su tipo de cambio.

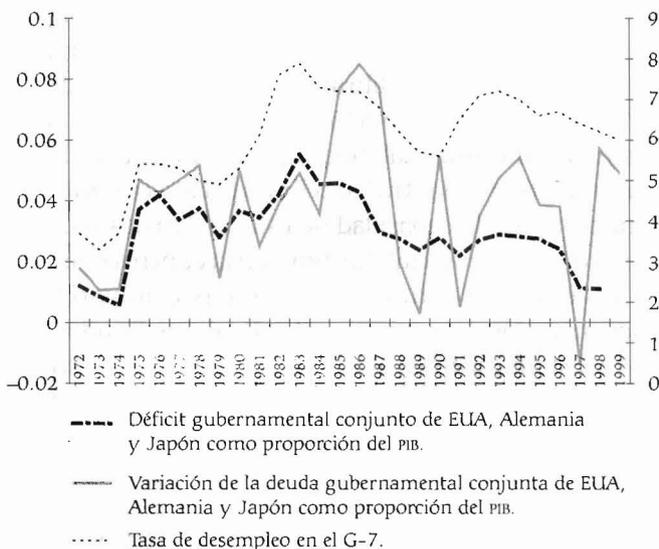
Este fenómeno puede apreciarse en la gráfica 5. En ella se advierte que las variaciones de la deuda gubernamental conjunta de Estados Unidos, Japón y Alemania han estado estrechamente vinculadas al comportamiento de los mercados financieros internacionales, particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando la banca trasnacional se recuperó de los efectos de la crisis deudora del Tercer Mundo y se restablecieron los flujos de crédito transfronterizo. La gráfica 5 muestra, asimismo, que desde entonces las nuevas colocaciones de títulos gubernamentales han dejado de corresponder con el valor absoluto del déficit presupuestal conjunto de esos países.

GRÁFICA 5



Desde 1993, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) advertía del sacrificio fiscal que significaba, para los gobiernos de los países más industrializados, la colocación de deuda en exceso del déficit presupuestal, ya que contribuía a mantener deprimida la actividad económica real mundial [BIS, 1993]. La gráfica 6 muestra que la tasa media de desempleo en el Grupo de los siete, durante las dos últimas décadas, duplica la existente a inicios de la década de los setenta; y que el déficit conjunto de Estados Unidos, Japón y Alemania, que tradicionalmente ha tenido un comportamiento contracíclico, ha respondido a ese fenómeno social con mucho menor vigor desde principios de los ochenta. Esta débil reacción para abatir el desempleo contrasta con las fuertes colocaciones de nueva deuda gubernamental, que como hemos visto, están condicionadas a la expansión de los euromercados.

GRÁFICA 6



## Hacia una estrategia alternativa

El alineamiento de las políticas monetaria y fiscal de los países centrales, en posiciones defensivas ante los mercados financieros

desregulados, está contribuyendo a aumentar el riesgo sistémico que resulta del veloz crecimiento del financiamiento internacional, con un lento incremento del ingreso real mundial.

Los remedios imaginativos ausentes en el tratamiento de las recientes crisis financieras en economías emergentes, evidencian actitudes complacientes de los organismos multilaterales de financiamiento con los acreedores externos de esos países, a quienes les han asegurado la salida de las regiones en crisis sin sufrir quebrantos. Adicionalmente, la asistencia financiera de emergencia condicionada a la realización de reformas institucionales y políticas que no se justifican por las crisis de liquidez, son contrarias a una cultura financiera que era funcional al desarrollo de esas naciones, pero que favorecen los intereses comerciales de los países centrales.

Las circunstancias no han sido propicias para que los gobiernos de los países industrializados se pongan de acuerdo en un proyecto de reforma al sistema monetario internacional que detenga el avance del oligopolio financiero transnacional, porque también entre ellos se está librando una lucha por defender su hegemonía en el terreno monetario. La introducción del euro en el sistema monetario mundial, que significa un desafío de Europa al predominio del dólar en las transacciones financieras internacionales, y pone en riesgo la capacidad de Estados Unidos para financiar su abultado déficit comercial, ha avivado la controversia intercontinental respecto a la definición de bandas cambiarias para las principales monedas de reserva, proyecto al que Estados Unidos se ha opuesto sistemáticamente [Chapoy, 1998]; por otra parte, la recesión en Japón y las dificultades que enfrenta su sistema bancario, han hecho a su gobierno desistir por el momento de proponer medidas más ambiciosas de reordenamiento financiero en el nivel mundial.

Hasta ahora, los acuerdos logrados entre los gobiernos de las potencias y la comunidad financiera internacional consisten en fortalecer la supervisión de los intermediarios en sus operaciones internacionales, mejorar los sistemas de información y conceder algunas garantías a las deudas de los países en desarrollo que cumplan satisfactoriamente con los programas de ajuste estruc-

tural del FMI [UNCTAD, 2001]. Fuera de las demandas europeas y japonesa por definir corredores cambiarios para las divisas clave, ninguna de las medidas planteadas implica un cambio sustancial en los mecanismos de creación de liquidez internacional, ni una amenaza al liderazgo de la banca trasnacional en la determinación de las tasas de interés de las divisas clave.

El momento actual, sin embargo, es oportuno para que los países en desarrollo se unan y presenten sus propuestas de reforma al sistema monetario internacional. Con gobiernos socialdemócratas en los principales países de Europa, una deuda pública onerosa con fines de estabilización monetaria, y elevados niveles de desempleo mundial, podrían surgir alianzas en la sociedad civil de los países centrales que dieran viabilidad política a las propuestas del mundo en desarrollo.

Aun cuando no es deseable, tampoco se puede descartar la posibilidad de que un colapso financiero internacional catalice el proceso de reestructuración del orden monetario mundial. Un suceso de esta naturaleza revertiría inmediatamente la relación de poder entre los gobiernos de los países centrales y la banca trasnacional, ante la necesidad de prestamistas de última instancia. En esta coyuntura, los países en desarrollo tendrían mayor poder de negociación para lograr reformas al sistema monetario que lo hicieran más funcional al crecimiento del ingreso real mundial, y menos favorable a la especulación financiera.

## Conclusiones

1. La desregulación de los servicios financieros en el nivel mundial, y la desvinculación del sistema monetario internacional de un activo de reserva exógeno (*i.e.* oro, DEG [derechos especiales de giro], etc.), han llevado a una rápida expansión del financiamiento internacional en monedas duras, que no corresponde con el crecimiento del ingreso real mundial requerido para darle adecuado servicio. La imposibilidad de valorizar los activos financieros genera violentos flujos de capital especulativo y riesgos sistémicos.

2. Las reformas financieras han fortalecido a los grupos de capital multinacionales, que mediante la expansión del crédito

extraterritorial en monedas duras adquieren activos en todo el orbe, y que gozan de autonomía para desplazarse de un país a otro en busca de ganancias especulativas de corto plazo.

3. El crecimiento de los euromercados ha impuesto limitaciones severas a la conducción de la política monetaria y fiscal en los países más industrializados, por los efectos que ejerce la distribución del crédito desregulado en las distintas divisas clave sobre sus mercados de cambios.

4. La competencia en los mercados financieros internacionales está declinando, al paso que se efectúan megafusiones bancarias, y se desarrollan mercados de mostrador que no subastan públicamente los instrumentos financieros negociados.

5. Los bancos centrales de los países con moneda de reserva condicionan su política monetaria al comportamiento de sus mercados cambiarios. Los tipos de cambio determinan los diferenciales de tasas de interés, y no a la inversa como postula la teoría de la paridad de tasas de interés.

6. La colocación de importantes volúmenes de deuda gubernamental, para estabilizar la balanza de pagos, ha reducido la capacidad de los gobiernos de los países centrales para aplicar políticas fiscales contracíclicas. A consecuencia de esto, su tasa de desempleo en las últimas dos décadas se ha duplicado.

7. El riesgo sistémico que actualmente existe en el mercado financiero internacional podría conducir a cambios bruscos en las relaciones de poder de los participantes en el mercado. Es conveniente que los países en desarrollo, como bloque, se preparen para plantear sus demandas de reforma al sistema monetario internacional, a fin de hacerlo más funcional al crecimiento del ingreso real mundial y menos favorable a la especulación.

## Bibliografía

- ALIBER, R.Z. [1983], "Money, multinationals and sovereigns", en Ch. Kindleberger y D.B. Audretsch (eds.), *The Multinational Corporation in the 1980s*, MIT Press, Cambridge Mass.
- BIS (Bank for International Settlements) [1993], "A re-examination of the business cycle", en *Changes in the Business Cycle and the Implications for Monetary Policy*, BIS, Basilea.

- BARAN, P.A. y P.M. Sweezy [1966], *Monopoly Capital*, Penguin, Harmondsworth.
- CLAIRMONTE, F.F. y J.H. Cavanagh [1986], "Las empresas transnacionales y los servicios: la última frontera", *Comercio Exterior*, abril y junio.
- COHEN, R.B. [1981], "La transformación de las finanzas internacionales en el decenio de los 1980", en J. Estévez y S. Lichtensztejn (comps.), *Nueva fase del capital financiero: elementos teóricos y experiencias de América Latina*, CEESTEM-ILET, Nueva Imagen, México.
- CORREA, E. [1999], "Desregulación financiera y reformas al sistema monetario internacional", en E. Correa, A. Girón e I. Martínez (comps.), *Globalidad, crisis y reforma monetaria*, UNAM-CELAG-UAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- CHAPOY, A. [1998], *Hacia un Nuevo sistema monetario internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- CHESNAIS, F. y C. Serfati [1993], "Mondialisation financière et gestion globale des actifs pae les groupes à specialisation industrielle", documento UM31, LAREA, 93/2, Université X-Nanterre, París.
- DILLON, J. [1997], *Turning the Tide: Confronting the Money Traders*, Ecumenical Coalition for Economic Justice, Toronto.
- DUFÉY, G. e I.H. Giddy [1978], *The International Money Market*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- ESTÉVEZ, J. y S. Lichtensztejn [1981], *Nueva fase del capital financiero: elementos teóricos y experiencias de América Latina*, CEESTEM-ILET, Nueva Imagen, México.
- GRABEL, I. [1993], "Crossing borders: a case for cooperation in international financial markets", en G. Epstein, J. Graham y J. Nembhard (eds.), *Creating a New World Economy: Forces of Change and Plans for Action*, Temple University Press.
- GREEN, R. [1981], *Estado y banca trasnacional en México*, CEESTEM, Nueva Imagen, México.
- HILFERDING R. [1910], *El capital financiero*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.
- HUERTA, A. [1999], "Las razones de la política contraccionista y sus consecuencias", *Investigación Económica*, núm. 230, octubre-diciembre.
- JENSEN M.C. y W.H. Meckling [1976], "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, núm. 4.
- KANG, J.K. [1993], "The international market for corporate control: mergers and acquisitions of U.S. firms by Japanese firms", *Journal of Financial Economics*, vol. 34, núm. 3.

- KREGEL, J. [1996], "Does the Bundesbank fight inflation?", ponencia presentada en el seminario de ASSA, San Francisco, enero.
- LENIN V.I. [1917], *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*, Progress Publishers, Moscú, 1969.
- MANSELL, K. [1992], *Las nuevas finanzas en México*, IMEF-ITAM, Editorial Milenio, México.
- MARICHAL, C. [1980], "Perspectivas históricas sobre el imperialismo financiero en América Latina", *Economía de América Latina*, núm. 4, marzo.
- MCKENZIE, G.W. [1976], *The Economics of the Eurocurrency System*, Macmillan, Londres.
- PROWSE, S.D. [1992], "The structure of corporate ownership in Japan", *The Journal of Finance*, vol. XLVII, núm. 3, julio.
- REED, H.C. [1983], "Appraising corporate investment policy: a financial center theory of foreign direct investment", en Ch. Kindleberger y D.B. Audretsch (eds.), *The Multinational Corporation in the 1980's*, MIT Press, Cambridge Mass.
- SHORT, H. [1994], "Ownership control, financial structure and the performance of firms", *Journal of Economic Surveys*, vol. 8, núm. 3, septiembre.
- STIGLITZ, J. [1985], "Credit markets and the control of capital", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 17.
- TOBIN, J. [1978], "Monetary policies and the economy: the transmission mechanism", *Southern Economic Journal*, vol. 44, núm. 3, enero.
- TOPOROWSKI, J. [2000], *The End of Finance: Capital Market Inflation, Financial Derivatives and Pension Fund Capitalism*, Routledge, Londres.
- UNCTAD [2001], *Trade and Development Report 2001*, ONU, Nueva York.
- VIDAL, G. [2000], "Concentración económica, finanzas y gestión global", en G. Mántey y N. Levy (comps.), *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.

# Sistema financiero internacional y desarrollo en América Latina. ¿Una relación imposible?

Teresa Aguirre Covarrubias\*

## Introducción

En los últimos 25 años el capitalismo se ha modificado de manera sustantiva, se trata de un proceso aún inacabado, en este trabajo nos proponemos revisar algunas de las transformaciones más significativas del proceso de “globalización”, que ha tenido en el capital financiero uno de sus pivotes esenciales.

¿Cómo la transformación mundial ha afectado y modificado la estructura y la dinámica de los países atrasados?

Como se sabe, esta etapa de internacionalización del capital ha sido impulsada mediante políticas “neoliberales” que, como el viejo liberalismo, apelan a la eficacia del mercado para la asignación de recursos, al poder de la iniciativa individual y a la reducción de la intervención directa del Estado en la vida económica, para volver a su papel decimonónico de “legislador, juez, y guardián”, de la propiedad privada, del cumplimiento de contratos, incluidos los internacionales, como el pago de deudas, lo que se ha dado en denominar “Estado mínimo”. La aplicación de estas políticas en América Latina, como se sabe, ha recorrido varias etapas, siempre bajo la presión y supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), se generaliza a partir de 1982 cuando estalla la denominada “crisis de deuda”, en la que se combinaron una crisis estructural, producto del agotamiento de un patrón de acumulación (sustitutivo de importaciones) y la falta de liquidez para hacer frente

\* Profesora de tiempo completo de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

a la deuda externa. En los años ochenta, el lento crecimiento, la falta de financiamiento y el agotamiento de un patrón tecnológico produjo en la mayoría de los países latinoamericanos un acelerado y ascendente proceso inflacionario. Entonces se planteaba como tarea central, el control de la inflación y del déficit fiscal; se argumentaba que recuperada la confianza en nuestras economías se volvería a una senda de crecimiento sostenido.

A partir de entonces las transformaciones estructurales de nuestras economías y sociedades han sido sustantivas, a la vuelta de 20 años de aplicación de las denominadas políticas neoliberales cabe preguntarse si realmente estamos encaminados a construir un crecimiento sostenido que nos permita salir del atraso, o si por el contrario el ajuste y reconversión de la economía ha generado mayor atraso.

Sabemos que el proceso es mundial y que las presiones internacionales sobre todo por parte de los organismos financieros internacionales han sido enormes, replanteando los ámbitos de soberanía nacional, algunos analistas llegan a considerar que el destino de nuestros países no se decide nacionalmente sino por el denominado Consenso de Washington y, sin embargo, podemos observar que el proceso de globalización ha afectado de manera diferenciada a nuestros países, lo que nos lleva a preguntarnos si aún en los estrechos márgenes de maniobra que tienen los distintos gobiernos nacionales han actuado de la mejor manera; si todavía pueden establecer alguna prioridad en las políticas públicas; si incluso es posible pensar y crear alternativas que permitan a los países salir del atraso; en fin, si es posible para nuestros países acceder al desarrollo. En este sentido, ¿qué nos pueden decir las viejas y nuevas teorías sobre el desarrollo? Un análisis profundo de estos temas e interrogantes rebasa con mucho el objetivo de este trabajo así que sólo pondremos a consideración algunas hipótesis e ideas preliminares.

## Los nuevos papeles del capital financiero como parte de la reestructuración capitalista

La reestructuración actual es aún un proceso inacabado, inicia en los setenta. Si miramos al pasado, aquel decenio parece tan lejano,

quizá porque el ritmo de la historia se ha acelerado produciendo vertiginosos cambios, sujetos a multitud de tensiones, contradicciones, resistencias, avances y retrocesos, siendo los intereses de los grandes propietarios en particular del capital financiero los que han marcado la pauta de los cambios; han guiado la política y logrado validar sus principios mediante un proceso ideológico, donde los medios masivos de comunicación han desempeñado un papel destacado en la difusión y aceptación resignada del “pensamiento único”.<sup>1</sup>

En 1971 Estados Unidos declara la inconvertibilidad del dólar, producto de una pérdida de productividad, lo que hacía que su economía viniera registrando déficit fiscal y comercial crecientes, que le condujeron a devaluar. La época dorada de la posguerra había llegado a su fin. En tanto en el mundo capitalista, Alemania y Japón ganaron terreno en la competitividad y productividad mundiales y se afirmaron como cabezas de nuevos bloques: la Comunidad Económica Europea, marchaba hacia la unificación y el bloque asiático ganaba terreno en la economía mundial. Pero el ritmo de crecimiento de la economía mundial se hacía lento.

Paul Kennedy [1989] analizó el dilema de las grandes potencias entre dedicar sus excedentes “al cuidado y supervisión” de sus áreas de influencia por medio del gasto militar o la inversión de excedentes en el terreno productivo. Dilema que como sabemos también afectó a la URSS llevándola a su derrumbe –entre muchas otras causas– en 1989. El ocaso de la Unión Soviética no

<sup>1</sup> Expresión acuñada por Ignacio Ramonet para aludir a la universalización de principios con los que se pretende legitimar el rumbo de los cambios, entre los que destaca la “racionalidad” y autonomización de la economía a la que se coloca por encima de la política, teniendo en el mercado al “ídolo cuya mano invisible corrige las asperezas y disfunciones del capitalismo y muy especialmente los mercados financieros signos que orientan y determinan el movimiento general de la economía; la concurrencia y la competitividad, que estimulan y dinamizan las empresas, conduciéndolas a una permanente y benéfica modernización; el libre comercio sin limitaciones, factor del desarrollo ininterrumpido del comercio y, por tanto, de nuestras sociedades; la mundialización, tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros; la división internacional del trabajo, que modera las reivindicaciones sindicales y rebaja los costes salariales; la moneda fuerte ¿factor de estabilización?; la desreglamentación, la privatización; la liberalización etc. Siempre “menos Estado”, un arbitraje constante a favor de las rentas del capital en detrimento de las del trabajo. Y la indiferencia respecto al coste ecológico. Y añadimos indiferencia por el coste humano, por los seres humanos”. Cfr. Ignacio Ramonet, “El pensamiento único”, *Le Monde Diplomatique. Pensamiento crítico vs. Pensamiento único*, Madrid, España, Ed. Temas de debate, 1998, pp. 16-17.

## CAMBIOS EN EL SISTEMA FINANCIERO EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

<p>Liberalización de los sistemas financieros.</p> <p>Incremento de la competencia y de la liquidez.</p> <p>De un sistema regulado por los gobiernos a un sistema movido por los mercados.</p>	<p>Riesgo.</p> <p>Incremento del riesgo y la volatilidad.</p> <p>De préstamos sindicados a préstamos titulados.</p> <p>De un régimen más favorable a los deudores a uno favorable a los acreedores privados y a los bancos que se han internacionalizado.</p>	<p>Política monetaria.</p> <p>Predominio de políticas recesivas. Énfasis en el control de la inflación.</p> <p>De tipos de cambio fijo a sistemas de tipos de cambio flexibles, con la excepción de consejos monetarios: objetivo bajar la inflación y crear certidumbre a la I.E.</p> <p>Integración monetaria.</p> <p>En todos los casos hay menor independencia en el manejo de la política monetaria.</p>	<p>Política fiscal.</p> <p>Énfasis en el equilibrio fiscal, con reducción del gasto público.</p>
<p>Incremento de la competencia y de la liquidez.</p> <p>De un sistema regulado por los gobiernos a un sistema movido por los mercados.</p>	<p>Deuda.</p> <p>Incremento de todos los agentes.</p> <p>Incremento de las deudas públicas y privadas, interna y externa. Promoción de títulos públicos, multilaterales, al financiamiento del déficit por las reservas oficiales y organismos multilaterales, al financiamiento del déficit con flujos de capital internacional privado, mercado de títulos y en menor proporción por organismos multilaterales.</p>	<p>Políticas recesivas para control de masa monetaria/T.C., e inflación.</p>	<p>Protección bancaria por la banca central para evitar quiebras, se convierte en PUI.</p>
<p>Incremento de la competencia y de la liquidez.</p> <p>De un sistema regulado por los gobiernos a un sistema movido por los mercados.</p>	<p>De préstamos sindicados a préstamos titulados.</p> <p>De un régimen más favorable a los deudores a uno favorable a los acreedores privados y a los bancos que se han internacionalizado.</p>	<p>Políticas recesivas para control de masa monetaria/T.C., e inflación.</p>	<p>Protección bancaria por la banca central para evitar quiebras, se convierte en PUI.</p>

Crisis financieras recurrentes (1982, 1987, 1995, 1997, 1999, 2001-2002).

Movimiento de los flujos de capital procíclicos.

Megaconglomeración. Fusiones, adquisiciones, protección del valor de los patrimonios, y redistribución en la propiedad de los activos.

Revalorización del patrimonio financiero, sin necesariamente incrementar la inversión productiva.

Diversificación de instrumentos de colocación y préstamo con el fortalecimiento de mercados derivados/secundarios financieros y adquisiciones.

Nuevos agentes financieros. Los inversores institucionales (I.I.) transforman a los asalariados en accionistas de las empresas. Y definen en última los T.C. y T<sub>i</sub>.

Manejo de tasa de interés rectora en los precios de los activos.

Aumento de los precios de los activos financieros; crecen más rápido que el ingreso y el ahorro.

Proporción inversión/<sub>PIB</sub> baja.

La tensión entre inmovilización de activos y liquidez es mediatizada por mercados secundarios y por la cartera de inversionistas institucionales.

Los mercados secundarios de activos financieros no son totalmente líquidos-financian capital inmovil- pero definen la liquidez con alto grado especulativo.

Crisis de deuda, crisis de liquidez, crisis de confianza y sobreendeudamiento.

Privatización bancaria y su extranjerización. Autonomía de la banca central para controlar la deuda interna e inflación.

Degradación de la calidad de deudas, con un componente especulativo en la formación del precio de las acciones y en su validación.

Privatización de servicios públicos y parte de la protección social. Pensiones, seguros, precios de garantía/futuros, salud, educación.

El mecanismo de desequilibrio generado por la fragilidad financiera para los I.I. La propia deuda se vuelve más volátil e inestable, la tensión se traslada a liquidez/vencimiento.

sólo modificó la correlación de fuerzas mundiales sino que se convirtió en acicate para la competencia mundial, con la redefinición de áreas de influencia, alimentó la disputa entre los "bloques económicos" prefigurándose una nueva forma de hegemonía compartida.

Sabemos que eran los síntomas de una crisis estructural del capitalismo mundial, y que a partir de entonces hemos vivido su profunda reestructuración, incluyendo nuevas bases tecnológicas y formas de producir, consumir, todo ello apoyado en novedosas modalidades y mecanismos del capital financiero. De hecho, la competencia comercial y financiera, junto a las guerras localizadas han permitido la reconcentración y centralización de capitales, lo que implica la destrucción de los mismos. La liberalización de flujos comerciales y financieros se ha convertido en el mecanismo por el cual se ha agudizado la competencia intrabloques.

Para los países subdesarrollados la crisis de la deuda (1982) marcó el parteaguas. Uno tras otro, con más o menos reticencia, los gobiernos tuvieron que firmar acuerdos y cartas de intención con el FMI a fin de hacer frente a la crisis, el financiamiento fue condicionado a iniciar un proceso de reformas de largo alcance; primero se plantearon programas de ajuste y estabilización, y luego se introdujeron las reformas estructurales que han terminado por modificar sensiblemente la estructura y dinámica de estos países.

La aceleración de la liberalización financiera en los años noventa, facilitada por la nueva tecnología en informática y comunicaciones, y en particular la liberalización de la cuenta de capitales, así como el surgimiento de "nuevos agentes" financieros como los inversionistas institucionales, han expandido los mercados financieros, creando enormes flujos de liquidez, dando gran volatilidad al sistema financiero internacional guiado por la lógica de mercado con que se conducen estos inversionistas, es decir, con la búsqueda de las mayores tasas de interés, del máximo beneficio, en el más corto plazo posible.

Veamos sintéticamente a riesgo de ser esquemáticos, las principales transformaciones del sistema financiero internacional en los últimos años y las modificaciones que le han acompañado en la política monetaria, fiscal y en el sistema crediticio internacional y las formas que adopta la deuda.

¿Cómo actúa este comportamiento del capital financiero sobre el crecimiento de las economías?, ¿cómo el capital financiero ha subordinado al capital productivo?

La liberalización y expansión de los flujos financieros ha incrementado la oferta de recursos y el grado de liquidez, diversificando los instrumentos de inversión, pero el sistema financiero se ha vuelto sumamente inestable o volátil propiciando “guerras” de tasas de interés o tipos de cambio. Dirigiéndose nuevamente hacia los países que ofrecen mejores tasas de interés, el capital financiero ha logrado mayores rendimientos que el capital productivo, lo que ha conducido a todos los agentes económicos –gobiernos, empresas, bancos, conglomerados e intermediarios financieros– a endeudarse como una forma de valorizar sus activos. Hoy todas las economías son más dependientes de los flujos internacionales de capital, lo que ha llevado a imponer al sistema financiero y productivo “la lógica de mercado de las finanzas”.

En la búsqueda de altas tasas de interés –diferenciadas nacionalmente– los flujos financieros se mueven por olas sucesivas de optimismo y pesimismo sobre la situación de solvencia o “confianza” de países y regiones, profundizando las fluctuaciones cíclicas, haciéndolas más marcadas; en las fases de auge estimula el consumo y endeudamiento de las empresas, en las depresiones hay una sobre-reacción por la reducción de las inversiones, quiebras, fuga de capitales y su efecto en el empleo, que se ve agudizado por la aplicación de políticas recesivas “recomendadas por el FMI”, que supuestamente tienen el objetivo de restablecer la confianza, pero hacen más profundas las crisis y la reducción del empleo.

Al ser la rentabilidad financiera más alta que la productiva y que la de activos fijos –inmovilizados– ha generado la tendencia a reducir la relación inversión/PIB o capital/valor agregado, generando un crecimiento lento de la productividad no obstante la innovación técnica en marcha. Por otra parte, esta característica volátil de los flujos financieros ha retroalimentado la fragilidad de todo el sistema financiero, que se convierte en endémica. Como afirma Aglietta “la fragilidad financiera es un proceso inducido por la dinámica de los mercados”. Estos flujos se han convertido en la

fuente de apalancamiento, y sostienen la lógica financiera, pero son altamente sensibles a la percepción de la confianza, lo que unido a las necesidades de liquidez, genera en cualquier momento pánico financiero llevando a la quiebra o insolvencia a naciones enteras (México: 1994-1995, Sureste asiático: 1997, Rusia: 1998, Brasil: 1999, Argentina: 1999-2002 como casos registrados en los noventa). De esta manera las tasas de interés y las cotizaciones bursátiles se han convertido en los jueces del desempeño económico, influyendo por supuesto en la orientación de la política económica.

Si bien es cierto que la mayor parte de los recursos financieros se canaliza entre los países desarrollados, y que la proporción de los flujos totales de capital que se orienta a los mercados emergentes es relativamente pequeña, sin embargo, su peso relativo en estas economías, hace que la llegada y salida de estos flujos sean altamente desestabilizadores. Por su parte, la política monetaria de las naciones no sólo ha perdido independencia relativa, desempeñando más un papel "comunicacional" que normativo, pretende ajustarse a la "opinión" de los agentes financieros, pero éstos no sólo emiten su "opinión" —confianza, reserva o huida— sobre las políticas económicas, sino que tratan de anticipar las acciones futuras que se tomarán. Su función principal sería estabilizar las finanzas y amortiguar los ciclos recesivos, pero se ha vuelto imposible de cumplir, más bien desempeña un papel procíclico, haciendo más vulnerables a las economías.

Buena parte de esta transformación ha sido sostenida modificando el papel del Estado en la economía, lo que se ha reflejado en las presiones sobre el presupuesto y la política fiscal, la prioridad ha sido generar certidumbre sobre la solvencia, reduciendo el déficit y reorientando el gasto en apoyo y protección a inversionistas, haciendo públicas las deudas privadas y "rescatando a bancos y banqueros insolventes". Los costos fiscales para la población han sido muy altos pues no sólo se ha perdido el acceso universal a los "bienes públicos": salud, pensiones, educación, vivienda —proliferando los seguros para su cobertura de manera privada, a precios de mercado— sino que ha tenido que pagar más impuestos

CUADRO 1

ÍNDICES DE REFORMAS ESTRUCTURALES EN 17 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>a, b</sup>

	Reforma financiera		Liberalización de la cuenta de capital				Reforma comercial			Reforma fiscal			Privatizaciones		
	1990	1999	2000 <sup>c</sup>	1990	1999	2000 <sup>c</sup>	1990	1999	2000 <sup>c</sup>	1990	1999	2000 <sup>c</sup>	1990	1999	2000 <sup>c</sup>
	Promedio	72.2	91.5	92.1	73.7	89.3	89.9	79.0	93.9	93.9	41.4	56.2	56.1	69.2	83.6
Argentina	86.5	87.4	87.4	82.1	98.2	98.2	87.8	92.8	92.7	49.4	53.9	53.7	88.4	99.7	99.7
Bolivia	96.5	97.6	97.6	93.0	75.4	75.4	94.8	97.5	97.7	65.2	58.3	61.0	34.5	98.5	100.
Brasil	88.5	84.9	89.7	46.1	70.3	72.6	76.0	92.2	92.2	59.5	63.5	67.1	74.1	83.5	84.3
Chile	90.6	90.0	90.0	56.7	87.5	87.5	94.9	97.5	97.9	62.0	60.8	60.8	63.1	82.8	81.7
Colombia	91.3	89.0	89.0	45.4	79.9	86.8	83.8	93.9	93.9	45.6	46.8	47.4	73.8	87.2	80.7
Costa Rica	81.8	97.1	97.6	100.0	100.0	100.0	84.3	92.5	92.5	47.2	51.8	51.8	71.0	85.9	87.3
Ecuador	29.1	87.6	90.0	79.9	87.9	87.9	75.5	93.2	90.0	49.2	60.4	65.7	65.5	71.9	77.3
El Salvador	92.5	92.6	93.3	50.7	93.5	93.5	88.8	96.3	95.6	19.2	55.9	56.1	91.5	88.1	88.4
Guatemala	27.4	97.1	97.1	98.2	96.8	96.8	85.4	94.9	95.2	39.9	52.6	50.2	89.6	...	...
Honduras	64.9	97.6	97.6	77.3	100.0	100.0	66.0	95.2	95.5	25.0	68.1	57.0	76.8	77.7	79.2
Jamaica	74.7	74.0	75.9	85.7	91.1	91.1	74.8	94.8	94.8	31.2	56.1	56.2	36.2	...	...
México	91.0	91.7	91.7	78.6	79.2	79.2	94.1	87.9	87.9	45.3	42.9	42.6	63.1	90.3	91.8
Paraguay	92.5	96.9	96.9	77.4	91.4	91.4	88.3	93.8	93.7	26.1	60.1	59.4	89.3	73.5	77.6
Perú	26.4	98.3	98.3	63.1	92.9	93.9	55.7	94.9	94.9	41.0	55.6	55.7	79.9	90.2	90.4
R. Dominicana	27.3	95.7	95.7	60.8	88.8	88.8	25.2	90.9	94.1	16.7	49.8	49.7	97.9	93.3	...
Uruguay	80.3	89.7	89.7	80.0	90.2	90.2	83.7	93.2	93.0	69.8	71.8	71.7	81.7	70.8	69.3
Venezuela	85.4	88.1	88.1	78.1	94.4	94.4	84.6	95.0	95.4	11.9	46.9	47.4	1.0	60.1	32.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> El valor 100 corresponde a la intervención mínima.

<sup>b</sup> Los índices de privatización de Venezuela muestran una marcada variabilidad por el peso que tiene la empresa estatal Petróleos de Venezuela (pdvsa), cuyos resultados dependen, a su vez, de los precios internacionales de los hidrocarburos.

<sup>c</sup> Cifras preliminares.

con mayor proporción de indirectos (al consumo), que como se sabe tienen un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso. Todo ello con salarios tendientes a la baja e incremento del desempleo, subempleo y contratos chatarra o basura. Estas modificaciones, sin embargo, no han contribuido a reducir la deuda, por el contrario se ha incrementado en América Latina pasando de 479 billones de dólares en 1992 a 762 billones en 1999 y a 726 billones en 2001, con la consecuente presión sobre el déficit fiscal.

Las empresas han realizado reestructuraciones económico-financieras importantes, han recurrido de manera sistemática al endeudamiento para elevar el rendimiento de sus fondos propios, gracias al apalancamiento, registrando también una subcapitalización en sus balances. La relación capital/producto ha tendido a reducirse, lo que ha arrojado un lento crecimiento de la productividad, no obstante que en los países desarrollados han incrementado su competitividad con la introducción de las tecnologías de información (informática, robótica, telemática) que se han usado para reducir los costos de las funciones empresariales y al ahorro de mano de obra. La subcontratación y la constitución de cadenas productivas han trasladado los riesgos y han reducido la cantidad de activos fijos inmovilizados en relación con las economías de escala. Los ciclos de productos son más breves, se distribuyen de manera planetaria y se adaptan con mayor rapidez a los cambios en la demanda. Por último, la ampliación del sector servicios ha significado menores requerimientos de capital/empresa.

Los países desarrollados, sobre todo Estados Unidos con poder de veto en el FMI, han aprovechado las crisis financieras recurrentes para sobredeterminar la orientación de la política económica en especial en los países emergentes, obligando/presionando (según la autonomía relativa de las economías nacionales) para una mayor liberalización económica y financiera y para la profundización de las reformas estructurales (véase el cuadro 1), lo que le ha permitido afirmar su posición hegemónica en América Latina –Argentina y Brasil pagan actualmente el desafío– al mismo tiempo, estas reformas les han permitido acceder a los bienes y mercados que consideran estratégicos (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRATEGIAS DE LA EMPRESAS TRASNACIONALES

<i>Estrategia corporativa</i>	<i>Búsqueda de eficiencia</i>	<i>Búsqueda de materias primas</i>	<i>Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)</i>
Sector primario		<p><i>Petróleo/gas</i> Venezuela, Colombia, Argentina, México <i>Minerales:</i> Chile Argentina, Perú</p>	
Sector manufacturas	<p><i>Automotriz:</i> México <i>Electrónica y confecciones:</i> México y cuenca del Caribe</p>		<p><i>Automotriz:</i> (Mercosur) <i>Química:</i> Brasil <i>Agroindustria:</i> Argentina, Brasil, México <i>Cemento:</i> Colombia, República Dominicana, Venezuela</p>
Sector servicios	<p><i>Finanzas</i> <i>Telecomunicaciones</i> <i>Comercio minorista</i> <i>Energía eléctrica</i> <i>Distribución de gas</i> <i>Turismo</i></p>		<p><i>Finanzas:</i> Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú <i>Telecomunicaciones:</i> Brasil, Argentina, Chile y Perú <i>Comercio minorista:</i> Brasil, Argentina, México y Chile</p>

CUADRO 2 (Continuación)

Estrategia corporativa	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)
			<p>Energía eléctrica: Colombia, Brasil, Chile, Argentina y América Central</p> <p>Distribución de gas: Argentina, Chile, Colombia</p> <p>Turismo: México y Cuenca del Caribe</p>

*Campos competitivos manufacturas para la exportación: México y el Caribe.*

- Amplio proceso de transformación económica: liberalización financiera y comercial e incentivos a la exportación (maquila y zonas francas).
- Mecanismos de facilitación de comercio de Estados Unidos (producción compartida y reglas de origen de TLCAN).
- Acuerdos regionales (TLCAN e Iniciativa de la Cuenca del Caribe).
- Costos de producción convenientes (más eficiencia) y cercanía geográfica.
- Nuevas inversiones orientadas a la exportación de manufacturas: automotriz, electrónica y confecciones.
- Inversionistas más activos: empresas estadounidenses.
- *Estímulos a las IED en servicios y recursos naturales en América del Sur.*
- Amplio y extenso proceso de desregulación y liberalización comercial y financiera, además de la privatización de activos estatales.
- Apertura de industrias extractivas ha incentivado inversiones en hidrocarburos y minería metálica.
- Desarrollo de sectores manufactureros intensivos en recursos naturales en los que existen ventajas comparativas estáticas (*commodities* industriales), particularmente en el Cono Sur.
- Acuerdos internacionales de la OMC para liberalizar telecomunicaciones y servicios financieros.
- Nuevas estrategias globales de empresas que han iniciado su proceso de internacionalización y han entrado por primera vez en América Latina.
- Fuerte proceso de fusiones y adquisiciones de empresas privadas nacionales.
- Sectores más dinámicos: telecomunicaciones, energía, banca y comercio.
- Inversionistas más activos: empresas europeas, especialmente españolas.

## La liberalización financiera en los países en desarrollo

### *Del ajuste a las reformas estructurales*

La reorientación del crecimiento en América Latina muestra un punto claro de inflexión a partir de 1982<sup>2</sup> con la denominada crisis de deuda. Las políticas de ajuste muy claramente identificadas por Samuel Lichtenztein (1984)<sup>3</sup> como un paquete de “recomendaciones” bajo la supervisión del FMI condujeron a una redefinición del papel del Estado y del mercado. Reduciendo la participación directa del Estado en la economía bajo pretexto de reducir el déficit fiscal, se buscaba “adelgazar” las funciones de éste, que es considerado ineficiente y generador de monopolios, se recomienda estimular la inversión privada nacional y extranjera asignando mayor importancia al mercado y a los agentes privados. Con relación a la política comercial se propugnó por la liberalización o apertura, primero por medio del ingreso al GATT y luego con la firma de convenios bilaterales de libre comercio y finalmente con el TLCAN en 1994, el Mercosur que inicia su constitución en julio de 1986 con el Acta de Foz de Iguazú y se consolida en 1988 con el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo.

Con la idea de ampliar los mercados e inducir la especialización y promoción de las exportaciones manufactureras, se realiza la reducción/eliminación de la protección que debía conducir a mejorar la balanza comercial y reducir el déficit de balanza de pagos. También se reorientó la política fiscal con el objetivo de reducir el déficit o lograr equilibrio fiscal. La reducción del gasto público se centró en la reducción de transferencias (subsidios, subvenciones, etc.) y del gasto social, misma que se consideraba necesaria para realinear los precios relativos y para lograr una asignación eficaz por el mercado. Y el aumento de los ingresos, en una primera etapa, tuvo su origen en las privatizaciones de las empresas públicas (Chile) y en una tributación orientada al con-

<sup>2</sup> Algunos países del Cono Sur habían iniciado la transformación del modelo de crecimiento al arribo de las dictaduras militares que se propagaron en la zona en los setenta (Chile, Argentina, Uruguay).

<sup>3</sup> Cfr. Samuel Lichtenztein, “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”, en *Economía de América Latina*, núm. 11, junio, México, CIDE/CET, 1984.

sumo, se pretendía así mejorar la balanza de pagos. No obstante, como se puede observar en el cuadro 1, según la CEPAL, falta una verdadera reforma fiscal o es donde se avanza menos, lo que se ha compensado con incrementos de la deuda interna y externa.

La espiral inflacionaria con devaluación llevó a sucesivos programas de estabilización, la deuda siguió aumentando ante presupuestos más rígidos con crecimiento bajo o nulo, llegando en los ochenta a situaciones de estancamiento con inflación de tres y cuatro dígitos (159% en 1987 en México, 3 731% en 1989 en Argentina) y aumento de la deuda. Entre 1985-1988 con el Plan Baker y luego con el Plan Brady se inició un nuevo tipo de políticas que condujeron a una mayor liberalización financiera. La renegociación de la deuda y la posibilidad de emitir bonos de deuda—con conversión de la deuda bancaria en acciones y obligaciones— permitió atraer recursos internacionales frescos, al colocar las acciones en los mercados internacionales de capital. Esta “titulación” del crédito se volvió un mecanismo esencial para flexibilizar el manejo de los balances bancarios y liberar activos.

La profundización de las reformas en los años noventa, se orientó a lo que se denominó cambio estructural o “reformas estructurales”. El mecanismo o instrumento usado fue la política monetaria y financiera que incentivó la libre circulación de capitales, en tanto que se impulsaban políticas monetarias restrictivas para el control de la inflación, con la presión para la autonomía de los bancos centrales respecto del gobierno, al tiempo que se ampliaba la influencia de los sistemas bancarios y financieros alentando la diversificación e internacionalización.

En México y Argentina a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa se intentó reducir la inflación con el anclaje nominal de la moneda (tipo de cambio fijo) con lo que se pretendía reducir el riesgo cambiario. A partir de 1991 Argentina creó un Consejo Monetario (CM) o “caja de convertibilidad” adoptando la paridad un peso por un dólar, lo que hizo efecto de choque y fue positivo en la reducción de la inflación. La capacidad de endeudamiento de la economía creció con la emisión de títulos financieros y la mayor “confianza” generada junto a tasas de interés atractivas (altas de acuerdo con los promedios internacionales) que atrajeron flujos internacionales de capital.

CUADRO 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS DE CAPITAL NETOS  
Y TRANSFERENCIAS NETAS, 1970, 1980, 1990, 1998, 1999 Y 2000  
(En miles de millones de dólares)

	1970	1980	1990	1998	1999	2000
1. Flujo de capitales netos (a+b+c+d+e)	4.2	29.9	21.8	142.6	116.5	102.4
Flujo neto de deuda						
de largo plazo (a+b)	3	23.2	10.2	65.5	19.3	13.3
a) Pública y con garantía pública	2	17.2	7.7	23.3	9.9	5.6
Acreedores oficiales	0.8	4.7	6.8	9.1	2.3	-2.7
Multilaterales	0.4	2.3	4.2	11.3	7	2.4
Bilaterales	0.4	2.4	2.6	-2.2	-4.7	5.1
Acreedores privados	1.2	12.5	0.8	14.2	7.6	8.3
Bonos	0.1	0.8	-0.1	10	15.8	10.9
Bancos comerciales	0.6	10.6	0.5	6.4	-8.8	-3.2
b) Privada no garantizada	1	6	2.5	42.2	9.5	7.6
Bonos	0	0	0.2	8.3	3.2	0.1
Bancos comerciales y otros	1	6	2.3	33.9	6.2	7.6
c) Inversión extranjera directa (neta)	1.1	6.1	8.2	72.1	90.3	76.1
d) Donaciones (excl. coop. técn.)	0.2	0.6	2.3	3.2	2.9	3.1
e) Flujo de acciones de portafolio	0	0	1.1	1.7	3.9	9.9
2. Transferencias netas de recursos (1-3-4)	0.8	7.4	-3.3	90.5	55.9	33.2
3. Intereses en la deuda de largo plazo	1.4	17.6	18.8	36.6	42.8	46.8
4. Remesas de utilidades de la IED	2	4.9	6.4	15.5	17.8	22.4

Fuente: The World Bank, Global Development Finance, Washington, D.C., 2001, pp. 194 y 195.

Los datos precedentes tienen como fuente al Banco Mundial e incluyen cifras de paraísos fiscales del Caribe. De allí que figure una transferencia neta positiva de recursos a favor de la región, que se contradice con las cifras del cuadro 4 que transcribe cifras de la CEPAL, que tiene diferente metodología y, sobre todo, no considera a los paraísos fiscales.

En el primer lustro de los noventa se contó con fuertes entradas de capital, primero de corto plazo, y luego mediante IED, producto del proceso de privatizaciones que se realizó en la región; en tanto, el ahorro interno disminuía en América Latina. En medio de una exacerbada competencia entre intermediarios financieros internacionales, los inversionistas institucionales y el mercado de derivados desempeñaron un papel central aumentando la internacionalización financiera. Por otra parte, el financiamiento externo adquirió una nueva composición, incrementándose los flujos privados y las IED, mientras que el financiamiento oficial tendió a disminuir, lo que condujo a una mayor vulnerabilidad y a un

paulatino desplazamiento del Estado como agente económico vinculado directamente a la producción. Si bien las IED se han concentrado en mayor medida en los países desarrollados, conduciendo a una reconcentración de activos mediante fusiones y adquisiciones; buena parte de las privatizaciones en América Latina se inscriben en este contexto, lo que ha generado mundialmente una redistribución de los activos, con la eliminación/destrucción de segmentos importantes de capital y la concentración en firmas oligopólicas de otros (véanse los cuadros 3, 4 y 5).

#### CUADRO 4

### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS (En miles de millones de dólares y porcentajes)

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>c</sup>
Ingresos netos de capitales								
1. Autónomos <sup>a</sup>	29.2	-7.3	30.2	66.8	84.6	69.5	40.4	51.8
2. No autónomos <sup>b</sup>	1.7	24.3	30	-1.4	-4	8.9	6.6	1.2
3. Total	30.9	17	60.2	65.4	80.6	78.4	47	53
4. Pagos netos de utilidades e intereses	18.9	34.4	40.9	42.8	48.2	51.2	53.1	55.9
5. Transferencias netas de recursos	12	-17.4	19.4	22.7	32.3	27.2	-6	-3
6. Exportaciones de bienes y servicios	106.9	161	266	294	326.7	326	342	410
Transferencias netas de recursos como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	11.2	-10.8	7.3	7.7	9.9	8.3	-1.8	-0.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del FMI e instituciones oficiales.

<sup>a</sup>Incluye errores y omisiones.

<sup>b</sup>Incluye préstamos y uso del crédito del FMI y financiamiento excepcional (entre otras) transacciones incluye las condonaciones de deuda y la acumulación de atrasos de pagos).

<sup>c</sup>Cifras preliminares.

Este cuadro muestra que en 1999 y 2000 se invirtió la tendencia que daba saldos positivos y que la transferencia neta de recursos fue negativa (-6 000 millones de dólares y -3 000 millones, respectivamente), frente a saldos positivos de 32 300 millones de dólares en 1997 y 27 200 millones de 1998. De todos modos, si bien existen diferencias en valores absolutos entre las estimaciones del Banco Mundial y la CEPAL, hay coincidencia en que se verificó un deterioro a partir de 1999.

La IED durante los dos decenios pasados mostró un significativo aumento: se multiplicó por 10, pasando el acervo de 44 095 millones de dólares en 1980 a 485 604 millones de dólares en

CUADRO 5  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
INGRESOS NETOS DE IED POR SUBREGIÓN, 1990-2001  
(En millones de dólares)

	1990-1994 promedio anual	1995-1999 promedio anual	2000	2001 estimaciones CEPAL
Aladi	15 612	56 150	70 643	60 780
(Brasil)	(1 572)	(19 240)	(32 779)	(19 011)
(México)	(7 250)	(10 954)	(13 286)	(24 500)
América Central y el Caribe	1 476	4 000	3 885	3 700
Centros financieros	2 502	9 393	13 941	11 995
Total	19 590	69 544	88 469	76 475

*Mercados emergentes: comparación de los proyectos de IED y sus ingresos IED*

Región	% de los proyectos mundiales (2000-2001)	% de los ingresos de IED (2000)	% del PIB mundial (1998-1999)	Ratio del % de proyectos/PIB	Ratio del % de la IED/PIB
América Latina	5.6	6.8	6.9	0.81	0.99
Asia en desarrollo	18	11.3	12.3	1.46	0.92
Europa oriental	5.7	2.2	2.5	2.28	0.88

*Dinámica de la cúspide empresarial en América Latina en los años noventa*

	1990-1992	1994-1996	1998-2000
<i> Participación por propiedad en las 500 mayores empresas</i>			
Extranjeras	149	156	230
Privadas nacionales	264	280	230
Estatales	87	64	40
<i> Ventas de las 500 mayores empresas</i>			
Extranjeras	27.4	32.1	41.6
Privadas nacionales	39.4	41.0	37.8
Estatales	33.2	26.9	20.6
Total	100.0	100.0	100.0
<i> Ventas de las 100 mayores empresas manufactureras</i>			
Extranjeras	53.2	59.3	61.7
Privadas nacionales	42.6	38.6	37.5
Estatales	4.2	2.1	00.8
Total	100.0	100.0	100.0
<i> Exportaciones de los 200 mayores exportadores</i>			
Extranjeras		29.2	43.4
Privadas nacionales		35.9	30.3
Estatales		34.9	26.3
Total		100.0	100.0

Fuente CEPAL-Aladi.

1999 (véase el cuadro 6) y los flujos netos de IED de 1991 a 1999 se multiplican por siete (véase el cuadro 7), a partir de ese momento inicia su declive. El alza de 1999 incluye el valor de la inversión de Repsol en yacimientos petrolíferos fiscales (YPF, petróleos Argentina), dándose la compra de acciones dispersas, muchas veces en manos de extranjeros, y en la balanza de pagos da lugar a un débito en la partida de inversión en cartera. De cualquier manera, esta reducción de las IED coincide con la desaceleración del crecimiento latinoamericano y con el agotamiento de los procesos de privatización en varios países; cobra mayor importancia la reinversión de utilidades de un *stock* ya considerablemente ampliado. Estas inversiones se concentran en Argentina, Brasil y México que comprenden 84.5% de la inversión extranjera directa; y si se le agregan Venezuela y Perú se llega a 92.6%. Por otra parte, aunque se ha incrementado el peso de las IED en la inversión total pasando de 5.2% en el periodo 1988-1993 a 8.8% en 1994 y a 16.6% en 1998 en la formación de capital bruto,<sup>4</sup> no necesariamente contribuyó al aumento total de la inversión fija bruta, porque la compra de una empresa ya existente es inversión extranjera directa y no es nueva formación bruta de capital fijo.

Las inversiones extranjeras directas en México, tuvieron un fuerte crecimiento, su acervo pasó de 2 000 millones de dólares en 1985 a 22 000 millones en 1990, a 41 000 millones en 1995 y a 72 000 millones en 1999 (véase el cuadro 6) y los flujos netos crecieron de 4 742 en 1991 a 24 500 en 2001 (véase el cuadro 7). En cuanto a su composición sectorial, conservó la preeminencia del sector manufacturero. Entre 1995-1999, este sector reunía 61% de la inversión total, otras industrias 14%, los servicios financieros 13% y el comercio 12% (CEPAL, 2001: 42).

En Brasil, el acervo de inversiones se multiplicó por cinco entre 1990 y 1999, y se reflejó en la composición sectorial de las inversiones. A finales de 1995, 55% de las IED correspondía a la industria y 43% a servicios. En 2000, 17% de los flujos se dirigieron a la industria y 81% a los servicios. En 1995 en el rubro correos y

<sup>4</sup>El caso más importante de aumento fue el de Brasil, que se elevó de 2.3% en 1994 a 18.4% en 1998; en cambio, en ese mismo periodo disminuyó en México de 13.5% a 11.6%. Cfr. CEPAL, informe 2001.

CUADRO 6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
ACERVO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA,  
1980, 1985, 1990, 1995, 1998 Y 1999  
(En millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1998	1999
América Latina y el Caribe	44 095	62 918	118 300	204 932	404 621	485 604
Argentina	5 344	6 563	9 085	27 828	47 114	62 289
Bermuda	5 132	8 052	13 849	24 705	30 905	31 088
Bolivia	420	592	1 026	1 564	3 827	4 843
Brasil	17 480	25 664	37 143	42 530	132 734	164 105
Chile	886	2 321	10 067	15 547	30 038	39 258
Colombia	1 464	2 654	4 904	8 563	18 125	19 521
Costa Rica	672	957	1 447	2 733	4 201	4 651
Cuba	-	-	3	45	100	115
Ecuador	719	982	1 626	3 434	5 452	6 088
El Salvador	154	181	212	293	1 172	1 403
Guatemala	701	1 050	1 734	2 178	3 043	3 190
Haití	79	112	141	141	182	212
Honduras	92	172	383	646	937	1 167
Jamaica	501	458	690	1 321	2 261	2 781
México	2 090	1 984	22 424	41 130	60 783	72 016
Nicaragua	109	109	114	283	8 076	1 107
Panamá	2 353	3 034	624	1 659	6 064	6 086
Paraguay	218	298	402	973	1 911	2 217
Perú	898	1 152	1 302	5 541	7 998	8 573
Rep. Dominicana	239	265	572	1 707	2 924	4 276
Trinidad y Tobago	976	1 719	2 093	3 634	5 721	6 354
Uruguay	700	748	882	1 296	1 723	1 923
Venezuela	1 604	1 548	2 260	6 975	19 129	21 736
Otros países	1 264	4 683	5 317	9 734	10 201	20 605

Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2000, *Nueva York y Ginebra, 2000*, pp. 295 y 296.

En el decenio de 1990 se produjo un incremento del acervo por la incorporación de empresas ya existentes; en primer lugar fueron los servicios públicos privatizados y después la compra por el capital extranjero de empresas privadas nacionales grandes. En la distribución por sectores, los flujos del último decenio determinaron un aumento relativo importante del acervo en servicios (en especial telecomunicaciones y servicios financieros).

telecomunicaciones casi no existía IED y en 2000 aparece con 36% del flujo total; esa es también la situación de las inversiones en intermediación financiera, que en 1995 era ínfima y que en 2000

CUADRO 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA, <sup>a, b</sup> 1991 A 2001  
(En millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>c</sup>
América Latina	11 066	12 506	10 363	23 706	24 799	39 387	55 580	61 596	77 313	64 814	58 278
y el Caribe	2 439	3 218	2 059	2 480	3 756	4 937	4 924	4 175	22 633	10 553	3 500
Argentina <sup>d</sup>	50	91	125	147	391	472	728	955	983	691	728
Bolivia	89	1 924	801	2 035	3 475	11 666	18 608	29 192	26 888	30 497	19 011
Brasil <sup>e</sup>	697	538	600	1 672	2 204	3 445	3 353	1 842	4 366	-1 103	940
Colombia	433	679	719	1 297	712	2 795	4 894	2 432	1 353	2 051	1 815
Costa Rica	173	222	243	292	331	421	400	604	614	404	447
Ecuador	160	178	469	531	470	491	695	831	636	708	1 369
El Salvador <sup>f</sup>	25	15	16	...	38	...	...	873	162	178	196
Guatemala	91	94	143	65	75	77	85	673	155	245	440
Haití	14	-2	-2	-3	7	4	4	11	30	13	10
Honduras	52	48	52	42	69	90	128	99	237	282	186
México <sup>g</sup>	4 742	4 393	4 389	10 973	9 526	9 186	12 830	11 311	11 915	13 162	24 500

Nicaragua	42	42	40	75	97	173	184	300	265	180
Panamá	109	145	170	267	410	1 256	1 218	652	603	250
Paraguay	84	118	75	98	144	230	313	65	119	100
Perú	-7	150	687	2 048	3 242	1 702	1 860	1 969	556	990
República Dominicana	145	180	189	414	97	421	700	1 338	953	889
Uruguay	...	...	102	157	137	113	155	229	280	180
Venezuela	1 728	473	-514	686	1 676	5 036	4 168	2 789	4 357	2 478

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, Santiago de Chile, 2000, sobre la base de cifras proporcionadas en los estados de balanzas de pagos por el Fondo Monetario Internacional y por fuentes nacionales.

<sup>a</sup>Corresponde a la inversión directa en la economía declarante, deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior. Para algunos países esta información no está disponible. Incluye la reinversión de utilidades.

<sup>b</sup>Conforme a la quinta edición del *Manual de balanza de pagos del FMI*, todas las transacciones entre empresas no financieras de inversión directa y sus empresas matrices y afiliadas se incluyen como inversión directa.

<sup>c</sup>Cifras preliminares.

<sup>d</sup>Esta partida para 1999 incluye el valor de la inversión de Repsol en yacimientos petrolíferos fiscales. Parte de este monto corresponde a compra de acciones de la empresa en poder de no residentes. El valor de estas últimas da origen en la balanza de pagos a un débito en la partida de inversión de cartera.

<sup>e</sup>A partir de 1995, esta partida contempla dos movimientos de apreciable valor. En 1999 incluye un ingreso por 9 216 millones de dólares y una inversión en el extranjero por 4 850 millones de dólares. En 2000 incluye una entrada por 3 870 millones de dólares y una inversión en el exterior por 5 000 millones de dólares.

<sup>f</sup>A contar de 1998, el Banco Central de Reserva de El Salvador cuenta con un registro sistemático sobre cifras de inversión extranjera directa.

<sup>g</sup>Esta partida para 2001 incluye el valor de la inversión de City Group en Banamex (12 447 millones de dólares).

llegó a 21% de los flujos.<sup>5</sup> Esta nueva distribución sectorial es el resultado del proceso de privatizaciones y de la compra de bancos privados nacionales por bancos extranjeros.

En Argentina, entre 1990 y 1999 la inversión extranjera directa se multiplicó por siete como consecuencia de dos procesos.<sup>6</sup> Por una parte, fue resultado de las privatizaciones, que transfirió al capital extranjero gran parte de la propiedad de las empresas estatales prestadoras de servicios públicos. Por otra, los capitales extranjeros realizaron la compra de grandes empresas privadas. Con ello también se modificó la estructura de participación de la IED 36% de la cual, en 1992, se situaba en la industria manufacturera, 19% en petróleo y 14% en electricidad, gas y agua; en 2000 los porcentajes fueron: 29% en la industria manufacturera, 24% en petróleo, 12% en transportes y comunicaciones, 12% en electricidad, gas y agua y 10% en bancos.

La procedencia de las inversiones varía mostrando la competencia intrabloques; en Argentina y Brasil, predominan las provenientes de Europa en tanto que en México existe una preponderancia de las estadounidenses (véase el cuadro 8). Los dos mayores inversores en América Latina y el Caribe son Estados Unidos y España. En efecto, la novedad de los últimos años en materia de inversión extranjera directa en América Latina es el auge de las inversiones españolas, mismas que se concentraron en actividades financieras; petróleo y energía eléctrica; telecomunicaciones y transporte aéreo, con escasa inversión en la industria manufacturera. La mayoría de las inversiones se realizaron por medio de la compra o ampliaciones de capital de empresas ya existentes (privatización de empresas públicas y compra de grandes empresas privadas, como ya se dijo); una parte importante de ellas se realizó con el mecanismo de sociedades *holding* y fueron protagonizadas por un reducido núcleo de empresas españolas estatales u oligopólicas (BID, 1998: 49). El acervo de inversiones españolas en Argentina creció de 1 809 millones de dólares en 1995 a 18 726 millones en 2000.<sup>7</sup> En Brasil, en ese mismo lapso se pasó de 251 millones de dólares

<sup>5</sup> Véase Banco Central de Brasil (<http://www.bcb.gov.br>).

<sup>6</sup> Véase Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales: <http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/>

<sup>7</sup> *Idem*.

a 16 436 millones.<sup>8</sup> En el caso argentino la compra de la petrolera argentina YPF por la española Repsol por 15 168 millones de dólares explica en buena parte el aumento tan significativo de dichas inversiones.<sup>9</sup> Otra operación importante en 2000 se efectuó en Brasil, con la compra de Telefónica do Brasil por Telefónica de España por 10 423 millones de dólares (véase el cuadro 9).

CUADRO 8

ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA,  
POR ÁREA GEOGRÁFICA DE ORIGEN DE LA INVERSIÓN  
(En porcentajes)

	<i>Argentina del acervo en 2000</i>	<i>Brasil (acumulativo 1995-2000)</i>	<i>México (acumulativo 1994-1998)</i>
Estados Unidos	23.2	24.2	60
Unión Europea	53.4	45	22
Alemania	2.8	5.1	4
España	25.6	11.2	2
Francia	6.7	6.8	
Gran Bretaña	3.7	2.6	7
Países Bajos	7.3	7.6	7
Portugal		5.2	
Japón		2.8	3
Centros financieros	10.6	13.2	5
Países en desarrollo	7.5		5
Otros	5.3	14.8	5

Fuentes: para Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (<http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/>). Para Brasil, Banco Central del Brasil (<http://www.bcb.gov.br>). Para México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Dirección General de Inversiones Extranjeras (<http://www.secofi.gob.mx>).

En una primera etapa la compra de las empresas públicas se centró en energía eléctrica, telecomunicaciones y líneas aéreas; después se amplió a otras actividades, como la infraestructura vial, portuaria y aérea, agua potable y correos. En algunos países como Argentina y Venezuela se extendió a recursos naturales no reno-

<sup>8</sup> Véase Banco Central de Brasil, *op. cit.*

<sup>9</sup> Esta compra por Repsol de acciones que estaban mayoritariamente en manos de numerosos accionistas extranjeros significó un fuerte incremento de la inversión extranjera directa, pero al mismo tiempo una reducción de la inversión de cartera; de los cuales 1.3 158 se imputaron a 1999 como se advierte en el cuadro 7.

CUADRO 9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUSIONES Y COMPRAS, POR SECTOR E INDUSTRIA, 1990 Y 1995 A 1999<sup>1</sup>

(En millones de dólares)

Sectores/industrias	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Primario	65	211	560	1 445	829	287
Secundario	1 731	2 918	8 497	11 184	19 825	20 422
Alimentos, bebida y tabaco	791	800	1 564	4 801	2 655	1 056
Coque, petróleo y combustible nuclear	300	103	1 553	2 074	1 057	15 804
Química y productos químicos	17	1 325	2 738	265	11 127	472
Otros	623	690	2 642	4 044	4 986	3 090
Terciario	9 698	5 508	11 451	28 474	43 268	16 456
Electricidad, gas y agua	-	1 397	4 274	8 277	4 754	5 703
Comercio	-	115	467	2 743	2 755	2 329
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8 556	1 871	1 398	3 496	23 723	1 730
Finanzas	8	1 411	4 141	6 994	8 902	3 902
Otros	1 134	714	1 171	6 964	3 134	2 792
Total	11 494	8 637	20 508	41 103	63 922	37 165

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2000*, Nueva York y Ginebra, 2000, p. 260, basado en datos proporcionados por Thomson Financial Securities Data Company.

<sup>1</sup>Los datos están basados en información sobre los países de América Latina y el Caribe como vendedores. Los totales incluyen montos que no pudieron ser asignados a un sector o industria en particular.

vables como el petróleo. Se argumentó que el Estado no contaba con los recursos para su modernización para poder abastecer la demanda creciente. Y uno se pregunta, ¿de dónde provinieron los recursos para la modernización de dichas empresas?; la mayoría de las veces se puede constatar que fue vía precios y tarifas, pues las empresas se vendieron casi siempre por un monto menor al precio de mercado, y a la vuelta de unos cuantos años ya reportaban ganancias por un monto muy superior al de su adquisición (véase el cuadro 10).

Stiglitz, en una entrevista con Gregory Palast habla del programa de cuatro pasos para cada país que va a recibir apoyo financiero por parte de los organismos multilaterales de financiamiento,

**CUADRO 10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS POR PRIVATIZACIONES, 1990-1999**  
 (En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Argentina	7 532	2 841	5 741	4 670	894	1 208	642	4 366	510	16 157	44 561
Bolivia	-	-	9	13	-	789	34	40	10	151	1 046
Brasil	44	1 633	2 401	2 621	2 104	992	5 770	18 737	32 427	4 400	71 129
Chile	98	364	8	106	128	13	187	-	181	1 053	2 139
Colombia	-	168	5	391	170	-	2 075	2 876	518	-	6 203
México	3 160	11 289	6 924	2 131	766	167	1 526	4 496	999	291	31 749
Perú	-	3	212	127	2 840	1 276	1 751	1 268	480	286	8 243
Venezuela	10	2 278	140	36	8	39	2 017	1 387	112	46	6 073
Otros	71	147	120	393	1 289	132	140	726	2 447	1 231	6 696
Total	10 915	18 723	15 560	10 488	8 199	4 616	14 142	33 897	37 685	23 614	177 839

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2001*. Cabe señalar que en este cuadro figura para Argentina en 1999, la suma de 16 157 millones de dólares, que en su mayor parte corresponde a la compra de YPF por la empresa española Repsol; YPF había sido privatizada en 1990 y 1993 y los haberes estatales adquiridos por Repsol en 1999 son de sólo 1 581 millones, que representan la parte que no había sido privatizada.

- No disponible.

Banco Mundial y FMI. El *primero*, que denomina “la sobornización”, es decir, que los líderes nacionales, en lugar de oponerse a la venta de sus industrias estatales, liquidan las empresas (de electricidad y agua, generalmente), por posibles comisiones de 10% sobre las ventas de bienes nacionales. El *paso dos* comprende la liberalización del mercado de capitales, lo que permite la entrada y salida libre pero, por lo general, una vez que sale no vuelve a entrar. Según Stiglitz, se produce un ciclo de “dinero caliente”, en el que el dinero en efectivo entra a la especulación en bienes raíces en moneda local, pero desaparece ante el primer asomo de problemas. “El resultado era predecible,” dice Stiglitz, con respecto a los maremotos de dinero caliente en Asia y América Latina, las tasas de interés más altas demolieron el valor de la propiedad, despedazaron salvajemente la producción industrial y vaciaron las arcas del tesoro nacional.

El *paso tres*: “precios basados en el mercado”, es un término sofisticado para subir los precios de la comida, agua y gas de cocina; el cual da lugar a un *paso tres-y-medio*, es denominado por este autor como los “disturbios provocados por el FMI” y significa que, cuando una nación está “caída y en desgracia”,

[el FMI]...se aprovecha para exprimir hasta la última gota de sangre de ella. Incrementa el calor hasta que, finalmente, la olla entera explota... Este incendio económico tiene un lado positivo para las corporaciones extranjeras, ya que pueden adquirir los bienes restantes, tal como una concesión minera o puerto, a precios de remate... Un patrón emerge. Hay muchos perdedores en este sistema, pero claramente un solo ganador: los bancos occidentales y el Tesoro de EU, quienes ganan buen dinero de esta nueva turbina del capital internacional [Stiglitz, 2000].

El *paso cuatro* es el de la “estrategia de reducción de la pobreza”, como la denominan el FMI y el Banco Mundial, caracterizado por el “libre comercio”, mediante las reglas de la Organización Mundial de Comercio y del Banco Mundial. Como en el siglo XIX, los europeos y americanos todavía están derrumbando las barreras

impuestas a las ventas en Asia, América Latina y África y, a la vez, están levantando barricadas para proteger sus propios mercados contra la agricultura del Tercer Mundo. "A ellos no les importa si la gente vive o muere", dijo el profesor Stiglitz, hablando de las corporaciones y préstamos del banco con los cuales trabajó.

En efecto, mantener altos los flujos de inversiones extranjeras directas y de manera permanente es imposible; en el último lustro de los años noventa, ha generado que las economías latinoamericanas orienten su política económica, para hacerla atractiva a estos capitales, lo que ha implicado poner el acento en los equilibrios macro a costa de la reducción de salarios (reformas laborales y flexibilización), políticas restrictivas en lo monetario y tendientes al logro del equilibrio fiscal. Además de conllevar una desnacionalización de las economías que vulnera a nuestros países pues estas empresas se ubican en sectores estratégicos, avanzan en el control financiero; en 1999 los bancos extranjeros ya controlaban 25% de los activos del sector financiero cuando en 1994 apenas tenían 8%; incrementan los grados de concentración y oligopolización de la economía.

En lugar de generar mayor competencia, se ha incrementado la concentración con las fusiones y adquisiciones; por ello no puede esperarse de este proceso una mejoría en las condiciones de vida de la población pues de monopolios estatales se pasó a los privados, lo que se traduce en precios y tarifas altos. Pero quizá lo más importante es que se compromete el futuro desarrollo de la región, pues las políticas de estas empresas están más determinadas por la casa matriz que por las condiciones del país en el que operan; el desarrollo de eslabonamientos al que aspiraron las economías latinoamericanas para conseguir mayor integración nacional hoy parecen estar ausentes como preocupación de la política económica y como eje de las políticas de desarrollo. Por otra parte se ha producido un cambio en los agentes económicos y políticos, los "nuevos inversionistas" aspiran a tener mayor control del Estado por la vía del financiamiento a la actividad política (grupos empresariales nacionales y extranjeros) pues se encuentran vinculados no sólo con los negocios sino también con la política (véanse los cuadros 11 y 12).

CUADRO 11

LOS 10 MAYORES BANCOS TRANSNACIONALES EN AMÉRICA LATINA, SEGÚN ACTIVOS CONSOLIDADOS, 1999  
(En millones de dólares)

	<i>País de origen</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Total por bancos</i>
Banco Santander									
Central Hispano (BSCH)	España	11 654	17 017	16 798	903	28 664	1 712	3 903	80 651
Citibank	Estados Unidos	10 429	6 384	5 630	1 419	7 901	835		32 598
Banco Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA)	España	6 606	4 730	2 509	2 362	8 247	1 514	2 007	27 975
Bank Boston	Estados Unidos	11 350	6 244	6 261	112	516			24 483
ABN Amro Holding	Países Bajos	2 802	8 993	3 487		115			15 397
Hong Kong and Shanghai Banking Holdings PLC (HSBC holdings)	Reino Unido	4 456	7 293	1 298		394			13 441
Banca Commerciale Italiana	Italia	2 384	6 491		384		2 808		12 067
Chase Manhattan Corp.	Estados Unidos	631	2 010	5 924		130		108	8 803
Bank of Nova Scotia (Scotiabank)	Canadá	2 101		4 363				217	6 949
Bank of Montreal	Canadá					5 720			5 720
Total por países		52 413	59 162	46 270	5 180	51 799	7 025	6 235	228 084

Fuente: CEPAL, Centro de Información de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información publicada en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, "1 000 mayores empresas de América Latina", octubre de 2000.

CUADRO 12

LAS MAYORES EMPRESAS MULTINACIONALES QUE OPERAN EN LATINOAMÉRICA, 2001

Empresa	Ventas en 1996 Millones de dólares	Casa matriz	Sector	Principales países de operación
PDVSA	33 855.0	Venezuela	Petróleo	Venezuela, Estados Unidos, Alemania
Bunge	8 240.0	Argentina	Alimentos	EU, Brasil, Argentina, Australia, Venezuela
YPF/Repsol	5 935.0	España	Petróleo	Argentina, Indonesia, Estados Unidos, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Chile
Femsa	4 748.6	México	Bebidas/cerveza	México, Argentina
Brahma	4 738.0	Brasil	Cerveza	Brasil, Argentina, Venezuela
Techint	4 715.0	Argentina	Ingeniería, acero y construcciones	Argentina, Italia, Estados Unidos, Brasil, Venezuela, México
Grupo Slim		México	Telecomunicaciones, finanzas, comercio, industria	México, Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Brasil
Odebrecht	4 280.0	Brasil	Construcción	Estados Unidos, Sudáfrica, Angola, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela
Cisneros	4 000.0	Venezuela	TV	Venezuela, Chile, Colombia, Chile, Caribe
Grupo México	3 621.4	México	Minería	México, Perú, Estados Unidos
Angelini	3 609.2	Chile	Finanzas, combustibles, forestal, pesquera	Chile, Argentina
Cemex	3 374.0	México	Cemento	México, Egipto, Estados Unidos, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, España, Panamá, Venezuela, Filipinas, Singapur
Eneris	2 729.0	Chile	Holding	Argentina, Brasil, Colombia, Perú
Ambev	2 685.0	Brasil	Bebidas	Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela
Gerdau	2 657.3	Brasil	Metalurgia	Brasil, Argentina, Chile, Canadá, Estados Unidos, Uruguay
Bavaria	2 100.0	Colombia	Bebidas y medios de comunicación	Colombia, Panamá, Estados Unidos, Venezuela

CUADRO 12. (Continuación)

Empresa	Ventas en 1996 Millones de dólares	Casa matriz	Sector	Principales países de operación
Panamco	1 993.1	México	Bebidas	México, Brasil, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Nicaragua
Cintra	1 992.6	México	Aerolíneas	México, Perú
Macri	1 950.0	Argentina	Construcción	Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay
Grupo Bimbo	1 918.0	México	Alimentos	México, Argentina, Uruguay, Venezuela, Colombia, Nicaragua, Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Honduras
Grupo Maseca	1 901.2	México	Alimentos	México, Estados Unidos, Reino Unido, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala
Claro	1 743.0	Chile	Transportes navieros	Argentina, Alemania, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay
Corporación Durango	1 714.3	México	Industria	México, Estados Unidos
Pérez Companc	1 546.0	Argentina	Energía	Argentina, Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil
Luksic	1 500.0	Chile	Finanzas, minería, agricultura, telefonía, comercio	Argentina, Brasil, Perú, Croacia
Televisa	1 465.0	México	Medios com.	México, Estados Unidos, Chile, España
CANTV	1 454.0	Venezuela	Medios com.	Venezuela, Estados Unidos, Chile, Trinidad
Lan Chile	1 424.5	Chile	Aviación	Chile, Estados Unidos, México, Perú
Mabe	1 391.1	México	Electrónica	México, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela
CMPC	1 226.0	Chile	Celulosa/papel	Chile, Argentina, Perú
VASP	1 188.8	Brasil	Aerolínea	Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina
Imsa	1 182.1	México	Acero	México, Estados Unidos, Chile, Costa Rica, Argentina, Canadá
Arcor	1 100.0	Argentina	Alimentos	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, Estados Unidos
Siderca	915.7	Argentina	Tubos de acero sin costura	Argentina, Italia, México

Fuente: *América Economía*, ed. 1997/1998, noviembre de 1997, p. 9; y *América Economía*, 2 de agosto de 2001.

## *Efectos de la reestructuración*

Esta reestructuración de las economías de América Latina como es sabido, ha estado acompañada de crisis recurrentes. La primera de ellas en México 1994-1995 vinculada a la gran entrada de capitales y a la contratación de deuda de corto plazo, sin las suficientes reservas y activos líquidos en dólares con que hacer frente a los vencimientos. Si bien para salir de la crisis México contó con el aval estadounidense –pues como se sabe, fondos de pensiones de Estados Unidos habían sido invertidos en “tesobonos”, o bonos de la tesorería de corto plazo y alto rendimiento e indizados al dólar–, sin embargo, la “ayuda” se condicionó a que se profundizaran las reformas estructurales presionando para la desregulación del mercado laboral (reforma del artículo 123) y a la liberalización del sector energético –ambas aún pendientes, pero en la mesa de discusión. De igual manera se ha venido presionando para la realización de una reforma fiscal que garantice los fondos necesarios para el pago de la deuda.

La crisis asiática, también afectó a América Latina. Se inició en Tailandia en julio de 1997 a raíz de las fuertes entradas de capital que unidas al ahorro interno, sobrepasaron la capacidad de inversión, generaron especulación inmobiliaria. Una vez desatada la crisis entre octubre y diciembre del mismo año, se propagó al conjunto de la región y su efecto se dejó sentir en la mayoría de los países emergentes. Pero quizá el más importante es que redujo las posibilidades de competencia del área asiática en la economía mundial.

El efecto “contagio” que se ha registrado con estas crisis ha variado de una a otra. La crisis mexicana y el “efecto tequila” fue inmediato e involucró a economías como la argentina que teóricamente no debían mostrar vulnerabilidad pues su convertibilidad estaba asegurada; las crisis más recientes muestran que el “contagio” puede no ser inmediato, pero los agentes financieros trasladarán sus inversiones de países con bajas tasas de interés o con amenaza de insolvencia a otros que ofrezcan altas tasas de interés para financiar las pérdidas que han tenido o para garantizar los altos rendimientos; y huirán de ellos al menor signo de

desconfianza, o incluso por rumores sobre alzas o bajas en las tasas de interés. Ante la percepción de que las deudas y obligaciones no podrían ser cubiertas se ha registrado la "corrida de inversiones" o "efecto rebaño" como sucedió en agosto de 1998 en Rusia, y en Brasil en enero de 1999, proceso facilitado y generado por la liberalización financiera, que sigue el ciclo del dinero caliente.

Incluso es posible que se produzcan desconfianzas generalizadas –como parece que sucedió a raíz de la crisis asiática– en relación con los mercados emergentes, conduciendo a los inversionistas hacia mercados más "firmes", con un prestamista de última instancia (PUI) más sólido o a inversiones de mayor calidad, menor riesgo y menor ganancia, porque como veíamos lo que alimenta la liberalización financiera es la búsqueda de beneficios obtenidos de la segmentación de las políticas monetarias en múltiples espacios nacionales.

## La crisis argentina

La más reciente crisis argentina muestra lo difícil que ha sido para los países emergentes manejar la situación de riesgo que entraña el sistema financiero internacional.

El primer antecedente es la reforma monetaria que se adoptó en marzo de 1991 con la Ley de convertibilidad, a partir de la cual:

- Se asume el tipo de cambio fijo como ancla nominal a un peso por un dólar.
- Se crea un Consejo Monetario (CM), o "caja de conversión" que reemplaza las funciones del banco central, y adquiere autonomía respecto del gobierno y de su política hacendaria y fiscal.
- La cantidad de dinero en circulación y los depósitos a la vista deben ser iguales o proporcionales a las reservas internacionales.
- La oferta monetaria es definida por las fuerzas del mercado, y su cantidad es determinada por los montos de las reservas internacionales, convirtiéndose en el esquema más cercano al patrón oro –teórico.

- La convertibilidad de los depósitos es responsabilidad de los bancos comerciales.
- Implica la renuncia a toda política monetaria activa, o independiente en lugar de un tipo de cambio estable y convertible al dólar que se transforma en garantía para la movilidad de capitales y bienes.
- Bajo este esquema el déficit público sólo puede ser financiado con préstamos (deuda) o impuestos.
- La credibilidad del CM se basa en su independencia del gobierno y en la capacidad de mantener la convertibilidad.
- El ajuste –en ausencia de política cambiaria y monetaria– recae sobre el nivel de la actividad económica, es decir, en el empleo y/o los salarios y sobre la política fiscal.
- La imposibilidad de monetizar el déficit fiscal exige estimular la disciplina. La política fiscal es el único instrumento con el que se cuenta para tratar de realizar alguna política anticíclica. Proceso que se vuelve muy difícil en las etapas recesivas, pues es muy complicado en esa situación obtener mayores ingresos fiscales ante la fuga de reservas, la reducción del gasto público ahonda la recesión y sólo quedan el endeudamiento y el aumento de impuestos para paliarla; ambos procesos ocurrieron en Argentina.

El objetivo explícito de las reformas estructurales iniciadas con la profunda reforma monetaria fue reducir la inflación que había llegado a ser de cuatro dígitos y en este sentido mostró “eficacia” por una década. ¿Pero de dónde salieron los recursos para mantener reservas crecientes y mantener la convertibilidad? Como es de suponer sólo podían provenir de la IED y de préstamos, las primeras fueron estimuladas por el amplio proceso de privatizaciones que involucró al conjunto de las empresas estatales. Si se observa el cuadro 1, Argentina presenta con relación a las privatizaciones un índice de casi 100% y por mayores niveles de endeudamiento, financiada en parte con emisión de bonos de deuda y con mayor contratación de deuda externa (véase el cuadro 14), misma que cambia su estructura (véanse los cuadros 15 y 16).

CUADRO 13

ARGENTINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>a</sup>
	<i>Tasas anuales de variación<sup>b</sup></i>									
<i>Crecimiento e inversión</i>										
Producto interno bruto	9.6	5.7	5.8	-2.8	5.5	8.1	3.9	-3.4	-0.5	-3.8
Producto interno bruto por habitante	8.1	4.3	4.5	-4.1	4.2	6.7	2.5	-4.6	-1.7	-5.0
Producto interno bruto sectorial										
Bienes	10	5.4	5.7	-4.7	5.2	8.4	3.9	-6.1	-3.7	
Servicios básicos	11.3	6.9	10.4	3	6.3	10.5	8.6	-0.2	2.3	
Otros servicios	7.6	5.6	5.9	-2.4	5.3	7.3	4.1	-1.5	0.4	
Consumo total <sup>c</sup>	13.2	5.3	5.0	-3.6	5.9	7.9	2.1	-2.1	-0.1	
Inversión interna fija	32.6	15.3	13.7	-13.1	8.9	17.7	6.5	-12.8	-8.3	-15.0
Exportaciones de bienes y servicios	-1	4.7	15.1	22.6	7.8	12	9.9	-1.4	1.8	
Importaciones de bienes y servicios	65.7	14.9	21.1	-10	17.4	26.6	8.1	-11.7	0.2	
	<i>Porcentajes del PIB<sup>d</sup></i>									
Ingreso nacional bruto	99.2	99.1	99	98.3	98.6	98.3	97.4	96.4	97.2	
Inversión interna bruta	17.1	18.6	20	17.9	18.5	20.1	20.7	18.7	17.2	
Ahorro nacional	14.3	14.7	15.2	15.9	15.7	15.3	15	13.5	13.4	
Ahorro externo	2.9	4	4.8	2.1	2.8	4.8	5.7	5.2	3.8	
	<i>Porcentajes</i>									
<i>Empleo y salario</i>										
Tasa de actividad <sup>e</sup>	40	41.3	41	42	41.5	42.2	42.2	42.6	42.4	17.4
Tasa de desempleo abierto <sup>f</sup>	7	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3	15.1	
Remuneración media real (1995=100) <sup>g</sup>	101.7	100.4	101.1	100	99.9	99.3	99	100.1	101.6	

	17.5	7.4	3.9	1.6	0.1	0.3	0.7	-1.8	-0.7	-1.6
<i>Precios (diciembre a diciembre)</i>										
Precios al consumidor	3.2	0.1	5.8	5.9	2.1	-0.9	-6.3	1.2	2.3	
<i>Sector externo</i>										
Relación de precios del intercambio (índice 1995=100) <sup>a</sup>	100.7	104.8	105.6	100	108.5	108.9	103.9	98.5	108.8	107.7
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tipo de cambio real efectivo de las importaciones (índice 1995=100)	130.5	95.4	94.6	100	101.9	98.6	95.7	89.1	89.6	87.1
<i>Balanza de pagos</i>										
Cuenta corriente	-5 488	-8 003	-10 949	-4 938	-6 943	-12 424	-14 708	-12 444	-9 361	-5 301
Balanza comercial de bienes y servicios	-3 859	-5 585	-7 831	-969	-1 775	-6 543	-7 576	-4 866	-1 766	2 450
Exportaciones	15 418	16 457	19 451	25 016	28 345	30 852	31 087	27 764	30 828	31 500
Importaciones	19 277	22 042	27 289	25 985	30 121	37 396	38 663	32 630	32 594	29 050
Cuenta de capital y financiera <sup>b</sup>	8 631	11 039	11 171	2 920	10 209	15 730	18 800	14 471	8 143	-14 499
Balancé global	3 143	3 036	222	-2 018	3 266	3 306	4 092	2 027	-1 218	-19 800
Varicación activos de reserva (-significa aumento)	-3 274	-4 250	-682	102	-3 882	-3 273	-3 438	-1 210	440	10 400
<i>Endeudamiento externo</i>										
Deuda bruta (sobre el PIB)	27.4	30.5	33.2	38.2	40.3	42.7	47.5	51.5	51.8	
Intereses totales de (/exportaciones) <sup>c</sup>	23.4	23.3	26.8	28.2	28.1	29.9	35.3	41.2	38.3	38.1
Deuda externa desembolsada (millones de dólares)	62 766	72 209	85 656	98 547	109 756	124 696	140 489	145 300	146 200	142 300

Millones de dólares

Porcentajes

CUADRO 13 (Continuación)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>a</sup>
<i>Sector público nacional no financiero</i>										
Ingresos corrientes <sup>1</sup>	17.4	21.5	19.3	18.9	17.2	18.6	18.8	19.2	19.5	
Gastos corrientes	16.8	18.7	18.4	18.8	18.8	18.2	19.1	20.8	21	
Ahorro	0.6	2.8	0.9	0.1	0.1	-0.9	-0.3	-1.6	-1.5	
Gastos de capital (netos)	0.7	1.3	1.2	0.7	0.7	1.1	1.1	0.1	0.9	
Resultado financiero	-0.1	1.5	-0.3	-0.6	-1.9	-1.5	-1.4	-1.7	-2.4	-3.5
<i>Moneda y crédito</i>										
Crédito interno neto	15	33.8	27.6	5.6	12.6	18	19.4	4.2	3.5	
Al sector público	-21.6	-61.2	-9.6	112.8	14	28.9	19	9.1	20.9	
Al sector privado	53.5	23.7	8.8	-0.6	9.4	17	12	-2.8	-4.8	
Dinero (M1)	29.5	-38.8	-46	33.8	-1	25.5	-17.1	-33.3	-26.5	
Depósitos de ahorro y a plazo en M.N.	62.1	48.8	17.1	-2.4	18.2	24.2	13	3.3	2.7	
M2	51.5	34	13.4	1.7	10.6	14.6	1	-2	-10.8	
Depósito en dólares	48.1	29.9	12	0	4.5	13.7	1.5	1.5	-16.2	

Porcentajes del PIB

Tasas de variación

	Tasas anuales								
	...	0.5	3.8	8.2	14	6.4	6.6	9.4	9.4
Tasas de interés real (anualizadas, %)	...	0.5	3.8	8.2	14	6.4	6.6	9.4	9.4
Pasivas	...	3.1	5.7	14	10.3	8.7	9.6	12.4	12.2
Activas	...	11.3	8.1	11.9	7.4	8	7.6	8	8.3
Tasa de interés equivalente en moneda extranjera <sup>k</sup>									
		<i>Millones de dólares</i>							
Inversión extranjera directa neta	3 218	2 059	2 480	3 756	4 937	4 924	4 175	22 633	10 553
Emissiones de bonos	1 570	6 308	5 319	6 354	14 070	14 662	15 615	14 183	13 024
									1 501

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Sobre la base de precios constantes de 1986.

<sup>c</sup> Incluye la variación de existencias.

<sup>d</sup> Sobre la base de dólares a precios constantes de 1995.

<sup>e</sup> Porcentajes de la población total; áreas urbanas.

<sup>f</sup> Porcentajes de la población económicamente activa; áreas urbanas.

<sup>g</sup> Industria manufacturera.

<sup>h</sup> Capitales pendientes de clasificación según la metodología de la quinta edición del *Manual de balanza de pagos*. Comprende el sector bancario y el sector público y privado no financiero.

<sup>i</sup> Se refiere a los intereses totales devengados sobre las exportaciones de bienes y servicios.

<sup>j</sup> Incluye administración nacional, sistema nacional de seguridad social y empresas públicas. Sobre valores del presupuesto definitivo.

<sup>k</sup> Tasa de interés pasiva deflactada por la variación del tipo de cambio.

CUADRO 14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EMISIONES INTERNACIONALES DE BONOS, 1991-2000<sup>a</sup>  
(En millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>b</sup>
América Latina	7 192	12 577	28 794	17 941	23 071	46 915	52 003	39 511	38 707	37 816
Y el Caribe	795	1 570	6 308	5 319	6 354	14 070	14 662	15 615	14 183	13 045
Argentina	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	1 837	3 655	6 465	3 998	7 041	11 545	14 940	9 190	8 586	10 955
Chile	200	120	322	155	300	2 020	1 800	1 063	1 764	680
Colombia	-	-	567	955	1 083	1 867	1 000	1 389	1 676	1 451
Costa Rica	-	-	-	50	-	-	-	200	300	250
Ecuador	-	-	-	-	10	-	625	-	-	-
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	150	50
Guatemala	-	-	60	-	-	-	150	-	-	-
Jamaica	-	-	-	55	-	-	225	250	-	421
México	3 782	6 100	11 339	6 949	7 646	16 353	15 657	8 444	9 854	7 547
Paraguay <sup>c</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	400	-
Perú	-	-	30	100	-	-	250	150	-	-
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	-	200	-	-	-
Trinidad y Tobago	-	100	125	150	71	150	-	-	230	250
Uruguay	-	100	140	200	211	145	479	550	350	679
Rep. Bolivariana de Venezuela	578	932	3 438	-	356	765	2 015	2 660	1 215	489

Fuente: CEPAL, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, Departamento de Estudios, División de Estudios de Mercados Empresariales y Merrill Lynch.  
<sup>a</sup>emisiones brutas; incluyen europagarés a mediano plazo. <sup>b</sup>A noviembre de 2000. <sup>c</sup>Información oficial.

CUADRO 15

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ACERVO DE LA DEUDA DE LARGO PLAZO  
1970, 1980, 1990, 1998, 1999 Y 2000  
(En miles de millones de dólares)

	1970	1980	1990	1998	1999	2000
Pendiente y desembolsada	27.6	187.3	379.7	647.5	672.8	674
1. Pública y con garantía pública	15.8	144.8	354.7	427.8	430.8	428.6
-Acreedores oficiales	8.1	45	146.1	172.8	176.2	170.4
Multilateral	2.9	14.1	60	83.8	91.6	93.9
Bilateral	5.2	30.9	86.1	89	84.7	76.5
-Acreedores privados	7.6	99.9	208.5	255	254.6	258.2
Bonos	1.2	9.6	76	204.9	215.5	222.8
2. Privada no garantizada	11.9	42.4	25.1	219.8	242.0	245.4
Bonos	0	0	0.2	54.0	53.7	52.6

Fuente: The World Bank, *Global Development Finance 2001*, Washington, D.C., 2001.

CUADRO 16

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS DE LA DEUDA EXTERNA, 1970, 1980, 1990, 1998, 1999 Y 2000\*  
(En miles de millones de dólares)

	1970	1980	1990	1998	1999	2000
Total de flujos de la deuda						
Desembolsos	6.5	44.8	34.1	145.1	130.1	114.2
Deuda de largo plazo	6.4	44.4	29.3	140.1	122.3	110.7
Pública y con garantía pública	3.6	31.4	24.6	61.1	53.7	55.9
Privada no garantizada	2.8	13	4.7	79	68.6	54.8
Compras del FMI	0.1	0.4	4.8	5	7.7	3.5
Repagos del principal	3.7	21.7	22.8	77.1	111.7	111.7
Deuda de largo plazo	3.4	21.2	19.1	74.5	103	97.4
Pública y con garantía pública	1.7	14.2	16.9	37.8	43.8	50.3
Privada no garantizada	1.8	7	2.2	36.7	59.2	47.2
Recompras del FMI	0.3	0.5	3.7	2.5	8.7	14.2
Flujos netos de la deuda	7.6	46.1	20.5	52.9	11.4	8.6
De los cuales deuda de corto plazo		23	9.1	-15.2	-7	6.1
Pago de intereses		24.6	22.8	44.5	50.6	55.5
Deuda de largo plazo	1.4	17.6	18.8	36.6	42.8	46.8
Transferencias netas sobre la deuda		21.5	-2.3	8.4	-39.3	-46.9
Total de servicios de la deuda		46.3	45.6	121.6	162.3	167.3

Fuente: The World Bank, *Global Development Finance 2001*, Washington D.C., 2001.

\* Los flujos netos de la deuda pueden no coincidir con la diferencia entre desembolsos y repagos, debido a cambios en las cotizaciones de las monedas en las que están denominadas las deudas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los flujos de capital con el solo arbitraje de las tasas de interés son insuficientes para garantizar un buen desempeño económico, más en el contexto actual signado por finanzas volátiles, ya que éstas someten a la economía a fluctuaciones sumamente costosas. Ante choques externos o internos que afecten la cuenta de capital, es decir, salida de reservas, la oferta de dinero disminuye y las tasas de interés suben afectando negativamente la economía real. El ajuste –en ausencia de política cambiaria y monetaria– recae sobre el nivel de la actividad económica, es decir, en el empleo o los salarios, por lo que requiere flexibilidad en el mercado laboral, si hay barreras al descenso de los salarios, es decir, si el mercado laboral presenta “rigidez”, el efecto se hace sentir en mayor medida en el empleo.<sup>10</sup> Lo que se constata en el caso argentino que registra una tasa de desempleo abierto de 7% en 1992, en 1995 con los efectos de la crisis mexicana llegó a 17.5%, manteniéndose alrededor de 15% hasta el 2000, llegó a 18.3% en octubre de 2001.

Tratando de obtener mayores ingresos, se registró una elevación de los impuestos, lo que tuvo un efecto mayor en una distribución del ingreso regresiva que en el aumento de los ingresos corrientes del gobierno ya que pasaron de 17.4% del PIB en 1992 a 19.5% en 2000. La disminución de los sueldos y salarios medios reales y el desempleo hicieron que por primera vez en la historia de Argentina se presentaran altos niveles de pobreza que se calcula hayan sido de cerca de 50% de sus 36 millones de habitantes.

Por su parte, la deuda externa bruta desembolsada pasó de 62 766 millones de dólares en 1992 a 146 200 en 2000 lo que representó respecto del PIB 27.4% en 1992 y 51.8% en 2000, los intereses de la deuda en relación con las exportaciones se duplicaron pasando de 23.4% en 1992 a 41.2 % en 1999 y a 38.3% en 2000, esta proporción descendió un poco por la mejoría en los precios de algunos bienes exportados. Estos niveles de endeudamiento se convertirían en uno de los elementos más significati-

<sup>10</sup>Corden destaca tres requisitos para el éxito de un CM: flexibilidad fiscal y en el mercado laboral y choques externos no evitables. Cfr., Max W. Corden, “The dilemmas of Currency Boards”, en *Currency Boards and External Shocks*, World Bank, Latin American Caribbean Studies, 1997.

vos que llevaron a la crisis (véase el cuadro 12) pues los pagos de intereses de la deuda llegaron a absorber gran parte de los ingresos generados por las exportaciones. Para mantener las reservas se dependía en mayor medida de nuevos ingresos de capital, pero una vez que se concluyó el proceso de privatizaciones, cuando ya no había nada que vender, el flujo de inversiones tendió a disminuir: “la mina se había agotado”. Podríamos concluir que la convertibilidad más que ser un éxito en sí misma estuvo sostenida por la inyección de capital que se dio mediante la privatización y como era de esperarse el proceso no podía durar mucho tiempo.

No obstante las tasas de interés para atraer a los capitales externos (8.2% las pasivas en 1995, 9.4 en 1999 y 2000, y 15.6 en 2001 mientras que las activas llegan a 14.5 en 1995, 12.4 en 1999 y 2000, y 24.2% en 2001), la captación de inversión extranjera directa fue relativamente modesta, aunque todos los activos del gobierno fueron privatizados –aviación, teléfonos, petróleo, banca, entre los más significativos–, salvo en 1999 donde, como vimos, la adquisición de YPF por Repsol incrementa el monto; posteriormente desciende hasta 3 500 (2001) y no obstante la reducción en el gasto público y en la actividad económica, desde 1999 (cuando el PIB cayó en 3.4%) los niveles de endeudamiento continuaron en ascenso, mientras que la moneda, en términos reales se depreciaba. También se intentó fortalecer la banca argentina, se reinstaló el seguro de depósitos, se incrementó el nivel mínimo de capitalización y el sistema de reservas incluyó coeficientes de liquidez; todo ello volvía más conservador al sistema bancario y elevaba las tasas de intermediación, lo que dificultó el financiamiento de la economía.

A las difíciles condiciones internas se sumaron factores externos que hicieron más complejo y dependiente el manejo de la política económica. La crisis financiera asiática provocó una serie de grandes ajustes en los tipos de cambio. El valor del dólar, al que estaba atado el peso argentino, se incrementó fuertemente. Entre tanto, Brasil socio de Argentina en el Mercosur, depreció su moneda, dificultando la competencia de los productos y aunque los salarios y los precios cayeron, no fue lo suficiente como para permitir que Argentina compitiera de manera efectiva. Además, muchos de los productos

agrícolas –que constituyen la ventaja comparativa natural de Argentina– se enfrentaron con altas barreras para entrar a los mercados de los países ricos. La desaceleración de la economía mundial en 2000-2001 empeoró su situación.

Desde 1999 empieza a ser problemático sostener la convertibilidad; los costos sociales y productivos que implicaba daban muestra de su agotamiento, sin embargo, abandonar la convertibilidad podía tener un efecto mayor en la confiabilidad como de hecho lo ha tenido.

Desde finales de 2000 inició la retracción de fondos privados. En marzo de 2001 el “nuevo equipo económico” para cumplir con la disciplina fiscal impuesta por el FMI, anunció otro ajuste para la reducción del gasto público y la creación de un impuesto a los créditos y débitos de las cuentas bancarias, el gobierno efectuó un canje de títulos por cerca de 30 000 millones a elevadas tasas de interés (15%), pero que le permitiera alargar el vencimiento de deudas. Se proponía modificar la convertibilidad incluyendo el euro, en la misma proporción que el dólar, para fijar la nueva paridad en el momento en que las cotizaciones se igualaran. Se pretendía una ligera devaluación y referir la convertibilidad a las dos monedas.

A mediados de 2001 era evidente que se había perdido confianza en que el país pudiera hacer frente a sus obligaciones. La prima de riesgo país pasó de 700 puntos en enero a 1 400 en julio, los depósitos cayeron y el crédito se contrajo con fuertes alzas en las tasas de interés, las autoridades anunciaron un programa para llegar a déficit cero, lo que incluyó 13% de reducción de los salarios en el sector público y en las jubilaciones mayores de 500 dólares; estas medidas lograron que en agosto el FMI negociara y acordara un paquete de créditos adicionales, lo que redujo transitoriamente la fuga de reservas y depósitos. Sin embargo, las recomendaciones de política restrictiva del FMI condujeron a la reducción de la actividad económica, disminuyendo la captación de impuestos, al punto que se carecía de liquidez para el pago de salarios; en algunas provincias se empezó a pagar con bonos. Los precios de los títulos públicos se desplomaron en noviembre y la prima de riesgo país llegó a 3 000 puntos.

El gobierno lanzó un programa de reestructuración de la deuda haciendo una emisión de 50 000 millones de dólares a una tasa de interés de 7% garantizada con impuestos. No obstante el canje de la deuda, se hizo patente el estrangulamiento del sector público. La fuga de depósitos aumentó, lo que obligó al gobierno a instalar el “corralito”, esto es, a restringir el retiro de fondos de los bancos y las transferencias al exterior; a pesar de esta medida siguió habiendo fuga de reservas, lo que condujo finalmente a la renuncia del gobierno, al abandono de la convertibilidad, y a una onerosa devaluación que significó el desplome de la actividad económica, pues en 2002 la contracción fue de cerca de 10 por ciento.

Todas las crisis financieras del siglo xx y principios del xxi tienen en común el endeudamiento en dólares o divisas extranjeras, los bancos locales han sido el eslabón débil por medio de los cuales se expandió el endeudamiento, muchas veces incurriendo en riesgo moral o mala selección de clientes. A ello se añade la falta de control público sobre el sistema financiero y bancario, que permitieron se subestimaran los riesgos y que los bancos contrataran deudas excesivas, sin experiencia en la gestión descentralizada del riesgo y sin supervisión bancaria. Pero lo que es más importante es la dinámica de endeudamiento que genera la liberación financiera –con niveles de rendimiento más altos que los productivos– involucrando a empresas, bancos, intermediarios financieros, gobiernos y conglomerados, lo que hace casi imposible a las autoridades financieras nacionales actuar como prestamista de última instancia (PUI). Las crisis no estallaron sólo por torpeza de los bancos y gobiernos locales, que la tuvieron; existe también responsabilidad de los prestadores e inversionistas, que generan una lógica financiera “guiada por el mercado”, que crea liquidez y expectativas de ganancia no vinculadas con la realidad.

## Lecciones de las crisis financieras más recientes

Como plantea Stiglitz, la crisis Argentina debe obligarnos a replantear la necesidad de reformar el sistema financiero internacional y el sentido que debe tener la política económica:

Hay siete lecciones que deben extraerse ahora de este proceso:

1. En un mundo de tipos cambiarios volátiles, fijar una moneda a otra como el dólar es muy arriesgado.
2. La globalización expone a un país a enormes sacudidas. Las naciones deben enfrentarse a esas sacudidas. Los ajustes de los tipos de cambio forman parte del mecanismo de globalización.
3. Ignorar los contextos social y político se vuelve un peligro en perjuicio propio. Cualquier gobierno que aplica políticas que dejan a grandes sectores de la población desempleados o subempleados no está cumpliendo su misión primaria.
4. Centrarse exclusivamente en la inflación –sin prestar atención al desempleo o al crecimiento– es arriesgado.
5. El crecimiento requiere de instituciones financieras que brinden créditos a las empresas nacionales. Vender los bancos a extranjeros, sin crear las salvaguardas apropiadas, puede impedir el crecimiento y la estabilidad.
6. Raramente se restablece la fortaleza –o la confianza– económica con políticas que conducen a la economía de un país a una profunda recesión. El Fondo Monetario Internacional es el gran culpable por haber insistido en políticas restrictivas.
7. Hacen falta mejores métodos para afrontar situaciones similares a la de Argentina. Su crisis debería recordarnos la apremiante necesidad de reformar el sistema financiero global y es necesario empezar por una profunda reforma del FMI.<sup>11</sup>

Pero como ya alertaban Keynes y luego Galbraith, las fantasías y pasiones colectivas elevan los precios de los activos a grandes alturas para hacerlos luego caer de manera espectacular, cuando no existe un agente externo al mercado que actúe como regulador, sin que exista un prestamista internacional de última instancia o se generen acuerdos regionales o cooperaciones *ad hoc* entre bancos centrales, todo parece indicar que las crisis continuarán. Sabemos que existe la necesidad de discutir la configuración y reglas del mercado financiero internacional “la arquitectura financiera internacional” y hay varias propuestas para su regulación desde el impuesto Tobin hasta la reestructuración del FMI y

<sup>11</sup> *El País* de Madrid, jueves 10 de enero de 2002.

el Banco Mundial o la creación de organismos regionales que pudieran actuar como PUI, pero parece haber poca voluntad política para lograrlo, por lo que se puede pensar que las crisis financieras seguirán aconteciendo.

En este ambiente internacional, ¿cuáles han sido los resultados para América Latina desde la perspectiva del desarrollo? La modalidad que ha adoptado el magro crecimiento, ¿puede ofrecer alguna salida exitosa del atraso? o por el contrario, “las oportunidades” que tanto pregonan los apologistas de la globalización, ¿se han convertido en una trampa?, ¿tienen los gobiernos nacionales algún margen de acción para reorientar la política interna?, ¿o es éste el único camino posible?, ¿qué aspectos podríamos considerar imprescindibles para la reorientación del crecimiento hacia el desarrollo?

Si comparamos las tasas de crecimiento que registró América Latina de 1950 a 1970, son mayores de las que obtuvieron como promedio en los años ochenta y noventa; fueron las economías de mayor desarrollo relativo las que lograron una integración de la producción nacional entre 70 y 80%, lo que indica que para producir un bien final se necesitaba importar entre 20 y 30%. Hoy la proporción casi se ha invertido y ello, por sí mismo, quizá no sería un peligro si no fuera porque tiende a registrarse nuevamente un deterioro en los términos de intercambio, por una parte y, por otra, porque ello ha significado una reducción de la actividad económica formal, la formación de capital bruto fijo ha descendido junto con el empleo formal lo que ha deteriorado y reconcentrado los niveles de ingreso: se gana menos y se distribuye de manera más desigual, el abanico salarial se ha abierto generando mayor polarización.

Adicionalmente, las exportaciones no alcanzan a atraer al mercado interno y de hecho se ha configurado una relación perversa, porque en buena parte la competitividad en los mercados externos se basa en la reducción de los salarios reales, lo que genera una contracción del mercado interno; esto, unido a políticas recesivas, de control de la inflación y del gasto público y a la transferencia neta de recursos al exterior, indican más bien la descapitalización de la región.

Amartya Sen estableció un nuevo paradigma de desarrollo. Desde esta perspectiva teórica, que propone el logro de equidad y libertad como parte de un solo proceso. La libertad inicia con la elección de un proyecto de vida y con el acceso a la generación de las capacidades que permitan realizarlo. Entre las múltiples libertades Sen destaca:

1. Las libertades políticas, concebidas en un sentido amplio incluidos los derechos humanos, como oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe de gobernar y con qué principios, investigar y criticar a los gobernantes, dialogar disentir, expresarse sin censura, derecho al voto libre, etc. 2. La libertad como servicios económicos se refieren a la oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para producir, consumir o realizar intercambios, lo que implica no sólo la consideración de la renta nacional sino su distribución y el acceso a créditos. 3. La libertad como oportunidades sociales se refiere a las opciones que generan los bienes públicos: educación, sanidad, ambiente limpio, en fin; las oportunidades que permiten elevar la esperanza y calidad de vida. 4. La libertad como garantía de transparencia como acceso a información veraz y clara, como derecho a la información, el ejercicio de esta libertad implica una reducción de la corrupción. 5. La libertad como seguridad protectora que exige la existencia de bienes públicos, no sólo para los más vulnerables, sino como una red de protección social que permita el desarrollo de capacidades aun cuando se caiga en una situación de vulnerabilidad comprende mecanismos institucionales fijos como seguro de desempleo y mecanismos *ad hoc*, en coyunturas específicas, catástrofes naturales, hambrunas, etc. Lo que impide que las privaciones se extiendan [Sen, 1982].

Así, el desarrollo de la libertad está ligado a la ausencia de privaciones, al desarrollo de capacidades y a la ampliación de derechos para adquirirlas. Ello no es sólo producto del esfuerzo individual y del libre albedrío, éstos son importantes pero no crean las estruc-

turas de oportunidades que deben ser producidas como bienes públicos, el derecho a la sanidad, a la educación, a la alimentación en cantidad y calidad adecuada para asegurar una larga y mejor vida, tienen componentes individuales y público/sociales.

Bajo esta concepción, la participación de los individuos en la vida política, económica y social se vuelve clave; la libertad de los individuos mejora sus capacidades individuales y les ayuda a influir en el mundo que les rodea, al ejercer su capacidad de "agencia", entendida como la acción que provoca cambios, cuyos logros deben medirse en función de sus valores y objetivos; de esta manera la libertad se profundiza con la participación y a la inversa.

Uno de los principales argumentos de la libertad política es precisamente la oportunidad que brinda a los hombres de discutir y debatir, y de participar en la selección de los valores utilizados para elegir las prioridades por las que debe guiarse la política económica y social. Así la libertad individual se considera esencialmente como un producto social, como una relación bilateral entre los mecanismos sociales que expanden las libertades individuales y el uso de las libertades individuales no sólo para mejorar la vida personal, sino para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces, en lo cual juega un papel importante la formación interactiva de la opinión pública, la comprensión compartida de los problemas y las soluciones [Sen, 1982: 49].

Sen también constata que puede existir una tensión a la hora de decidir qué elegir cuando resulta que no es posible mantener algunos aspectos de la tradición porque son incompatibles con los cambios económicos y sociales que se valoran por otras razones. La decisión —plantea Sen— debe ser afrontada, valorada y tomada por las personas afectadas, la elección no es una decisión cerrada, no tiene que ser necesariamente una decisión en contra de la tradición, ni debe ser una decisión tomada por la élite, son las personas directamente afectadas las que deben tener la oportunidad de participar y tomar las decisiones que les afectan. Esta

concepción de la libertad como participación rebasa con mucho la propuesta de democracia representativa como horizonte para el futuro de nuestras sociedades.

La gran limitante del planteamiento de Sen es que no nos dice cómo lograr esas metas; enfatiza que a más capacidades de la población hay más crecimiento y desarrollo pero, ¿a partir de la situación actual de nuestras sociedades es posible plantearse como realista este paradigma? Una primera exigencia es centrarse en el papel que debe desempeñar el Estado para la creación de esos bienes públicos y estructura de oportunidades que universalice el derecho al desarrollo de capacidades. El discurso neoliberal ha retomado muchas de las propuestas de Sen de manera fragmentada y sobre todo bajo la concepción “focalizada” o asistencial del Estado y no como el resultado de la organización económica.

## Conclusiones

- Imaginar una economía que genere el acceso al desarrollo de capacidades como derechos universales, hoy tan lejanos, pasa por replantearnos si podemos crecer de manera sostenida, con equidad en un ambiente mundial que parece ir en un sentido inverso.

- En todas las épocas históricas el capitalismo ha generado desigualdades entre los países, pero el esquema centro-periferia es dinámico, han cambiado los países que están en el centro y los de la periferia. Si bien la presión hacia la periferia afecta a todos, la estrategia nacional con la que se enfrenta la inserción en el mercado mundial ha permitido a algunos países que puedan generar salidas exitosas del atraso. Lo común a todos ellos es que la elaboración de esta estrategia, que siempre implica pensar en el mediano y largo plazos –de 20 a 30 años– y la elección de vías de acuerdo con la historia de cada país, implicaron una combinación particular de libre mercado y proteccionismo, que se revelan como complementarios y no como disyuntivos.

- En todos los casos exitosos, el Estado desempeñó el papel de enlace de las voluntades individuales hacia una meta común, generando los incentivos hacia la toma de decisiones que permi-

tieran cumplir las metas, elaborando una estrategia de mediano y largo plazos. El mercado por sí mismo no da sentido y eficiencia a la economía, porque la evaluación costo-beneficio de corto plazo varía cuando se considera el mediano y largo plazos. Los agentes económicos toman sus decisiones guiados por la valoración individual costo-beneficio de corto plazo, generalmente implica un juego competitivo negativo o para el conjunto. El juego cooperativo que signifique la mejoría de todos en el mediano plazo implica la gestión de incentivos y una evaluación costo-beneficio de mediano y largo plazos, que sólo puede ser formulada por el Estado, que tiene como tarea mantener la cohesión social y el bienestar común.

- En todos los casos, como decía Hirschman, la elaboración de una estrategia implicó un crecimiento desequilibrado, pero en profundidad generando eslabonamientos hacia atrás hasta la producción en innovación de bienes de capital; en este sentido por ejemplo, en qué tipo de bienes conviene invertir para poder innovar en el mediano plazo, cuánto invertir en educación en los niveles superiores para generar capacidad de crear e innovar científica y tecnológicamente, aunque en el corto plazo sea más barato importarlos. Ésta y otras decisiones semejantes están ligadas a la definición de la estrategia de desarrollo. De igual manera, se debe elegir qué estructura de financiamiento se debe apoyar, a qué ramas y sectores se desea fortalecer; en cuáles es importante que intervenga directamente el Estado, porque sean estratégicas para garantizar el crecimiento en el mediano plazo; de qué manera el Estado mismo debe garantizarse el acceso a recursos. En este sentido es falso que hoy exista un Estado menos intervencionista que en el pasado, pues la reestructuración de nuestra economía ha sido realizada mediante políticas públicas; lo que debemos discutir es cuál debe ser la orientación de éstas.

- Por último, se ha discutido mucho la necesidad de crear un marco institucional apegado a un Estado de derecho con reglas claras y protector de los derechos de propiedad. Si bien es cierto que en nuestras sociedades la corrupción es un fenómeno multiseccular e implica pérdida de recursos públicos que se convierten en privados, el problema fundamental que genera es que crea

costos de transacción diferenciados que fortalecen las relaciones clientelares y profundizan la desigualdad, el Estado como botín ha fortalecido a los grupos nacionales y extranjeros vinculados a quienes detentan el poder de ahí la peligrosa relación entre poder económico y político.

- No es fácil la tarea de reorientar el crecimiento para que genere desarrollo, pero pensar que no es posible por los estrechos márgenes con que se mueven los gobiernos nacionales, es una forma de eximirlos de la responsabilidad que tienen, y se puede convertir en una aceptación resignada de que no hay otro camino.

- Las instituciones no se transforman por sí mismas, es necesaria la participación y organización de la sociedad para que la transformación institucional se realice de acuerdo con los valores que la sociedad demanda, y cada vez son más las voces que se levantan exigiendo una transformación de las condiciones excluyentes e inequitativas con las que hemos pagado la reestructuración del capitalismo. Quizá todavía sean necesarios muchos cambios, turbulencias y crisis para otorgar a nuestro tiempo un sentido más humano.

## Bibliografía

- AGLIETTA, Michel [2000], *La globalización financiera*, Caracas, Venezuela, mayo-agosto, núm. 59.
- ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro [2002], "La inestabilidad financiera internacional y sus implicaciones en México", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- AMIEVA HUERTA, Juan y Bernardo Urriza González [2000], *Crisis bancarias: causas, costos, duración y operaciones de política*, CEPAL.
- AMÍN, Samir [1998], "De las pseudomatemáticas al cibermercado", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, Debate, Madrid, España.
- ARGENTINA, MINISTERIO DE ECONOMÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE CUENTAS INTERNACIONALES, [http:// w.w.w. mecon.gov.ar/cuentas/internacionales](http://w.w.w.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales)
- BANCO CENTRAL DE BRASIL, [http:// w.w.w.bcb.gov.br](http://w.w.w.bcb.gov.br)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO [1995], *Progreso económico y social en América Latina. Hacia una economía menos volátil* (Informe 1995), Washington, D.C.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells [1997], *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, España.

- BRUNE, Francois [1998], "Mitologías contemporáneas sobre ideología hoy", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, Madrid, España, Debate.
- BULMER-THOMAS, Víctor (comp.) [1997], *El nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CARDERO, María Elena y Luis Miguel Galindo [2002], "Sistema financiero internacional: los temas de debate", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- CASTORADIS, Cornelius [2001], *Figuras de lo pensable*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL [2001], *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2000*, Santiago de Chile.
- CLARIMONT, Frédéric F. [1998], "Doscientas sociedades controlan el mundo", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, Madrid, Debate, España.
- CORREA VÁZQUEZ, Eugenia [2002], "Nueva arquitectura financiera internacional: reformas para los países en desarrollo y cosmética para las relaciones financieras internacionales", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- [2000], "Inversionistas institucionales en un mercado financiero global", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- CYPHER, James M. [2001], "El modelo de desarrollo exportador: el caso de México", en *Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo*, II Conferencia internacional red de estudios sobre el desarrollo, UNAM, México.
- DE LA REZA, Germán A. [2000], "México y la nueva integración Latinoamericana", en *México frente a las grandes regiones del mundo*, Siglo XXI Editores, México.
- DÍAZ DE MIRÓN, Alejandro [2001], "Política monetaria y tasas de interés: experiencia reciente para el caso de México", *Revista Economía Mexicana*, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto [2000], "La nueva relación comercial entre la Unión Europea y México en los años noventa: en busca del dina-

- mismo perdido", en *México frente a las grandes regiones del mundo*, Siglo XXI Editores, México.
- EDWARDS, Sebastián [1999], "Apertura, crecimiento y distribución del ingreso, análisis comparativo", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ESSER, Klaus [1999], "Hacia un nuevo fomento a la exportación en América Latina", en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- [1999], "Ventaja competitiva nacional e integración regional en América Latina", en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- FANJUNZYLBER, Fernando [1998], "La industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»", *Revista Internacional de Ciencias Sociales, Modernidad e identidad: un simposio*, UNESCO, Madrid, España.
- FERRER, Aldo [2001], "La globalización, Argentina y el Mercosur", en *mundialización, transnacionalización y subdesarrollo*, II Conferencia internacional red de estudios sobre el desarrollo, UNAM, México.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL [2001], *La globalización: ¿amenaza u oportunidad?*, FMI, Washington.
- GARRIDO, Antonio [2001], "La integración monetaria financiera en Europa: algunas contradicciones", en *Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo*, II Conferencia internacional red de estudios sobre el desarrollo, UNAM, México.
- GOICOECHEA, Julio F. [2000], "Induciendo una recesión: la apertura financiera en Corea del Sur", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- GOLUB, Philip S. [1998], "Un giro en la historia de la globalización", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, Editorial Debate, Madrid, España.
- GÓMEZ OCHOA, Gabriel [2002], "Consejos monetarios y sistemas bancarios", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- [2000], "Crisis y recuperación económica-financiera", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- GORBO, Vittorio [1999], "Las exportaciones en el crecimiento económico y el empleo", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.

- GUERRERO, Carlos y Luis Miguel Galindo [2000], "El impacto de la liberación financiera sobre el ahorro privado en México, 1980-1998", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- GUILLEN, Arturo [2000], "Desarrollo reciente de la crisis global", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- GURRÍA, Ángel [1999], "Globalización, reforma del Estado y política exterior: la estrategia de México", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique [2000], *La competitividad industrial en México*, Plaza y Valdés, México.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto y Omar López Escarpulli [2001], "La banca en México, 1994-2000", *Revista Economía Mexicana*, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- HILLEBRAND, Wolfgang [1999], "Desarrollo industrial dinámico más allá del dilema "mercado versus estado", en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- HIRSCHMAN, Albert O. [1999], *A través de las fronteras, los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HUERTA, Arturo [2000], "La liberación financiera no genera condiciones de estabilidad monetaria y financiera", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México, 2000.
- KATZ, Isaac [1999], "Efecto regional de la apertura comercial", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KENNEDY, Paul [1989], *Auge y caída de las grandes potencias*, Editorial Plaza y Janés, Barcelona.
- LEVY, Noemí [2000], "Efectos de la liquidez internacional sobre el déficit fiscal y el crecimiento económico en México", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- \_\_\_\_\_ [2002], "El efecto de la movilidad del capital internacional sobre los mercados de transmisión monetaria en economías emergentes: México y Corea del Sur", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.

- LICHTENSZTEJN, Samuel [1984], "De las políticas de estabilización a las políticas del ajuste", revista *Economía de América Latina*, Instituto de Estudios Económicos de América Latina, núm. 11, México.
- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor [2000], "La dinámica de la integración económica de México con Estados Unidos", en *México frente a las grandes regiones del mundo*, Siglo XXI Editores, México.
- LUSTIG, Nora [1997], "Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995", *Revista de la CEPAL*.
- MANRIQUE, Irma [2000], "Efectos de la desregulación en el crecimiento económico de México y Chile", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América latina y el sudeste asiático*, UNAM, México.
- [2001], "Impacto de los flujos financieros internacionales en América Latina en la década de los años noventa", en *Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo, II Conferencia internacional red de estudios sobre el desarrollo*, UNAM, México.
- MÁNTEY, Guadalupe [2001], "Desregulación financiera en el sudeste de Asia y en América Latina, crisis bancarias y vulnerabilidad a los programas del FMI", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- [2002], "Sistemas de crédito en especie: una alternativa viable para el crecimiento sostenido con globalización financiera", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- MÁRQUEZ AYALA, David [2001], "Elementos para una estrategia económica de México ante la mundialización", en *México un mundo global*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- MATTELART, Armand [1998], "¿Cómo resistir a la colonización de las mentes?", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, España. Debate, Madrid.
- MAXFIELD, Sylvia [2000], *Domestic Banking Crises in Middle Income Developing Countries: Who pays the price and Why?*, The Munk Centre for international Studies, Universidad de Toronto, Canadá, 1o. y 2 de junio.
- MESSNER DIRK, Sholz Imme [1999], "Sociedad y competitividad en Chile", en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- MEYER-STAMER, Jörg [1999], "Hacia la competitividad a través de una nueva política tecnológica: el caso Brasil", en Klaus Esser (ed.),

- Competencia global y libertad de acción nacional*, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- MICHALSKI, Wolfgang [1999], "¿Son compatibles el multilateralismo y el regionalismo?", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NAREDO, José Manuel [1998], "Sobre el rumbo del mundo", en *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*, Debate, Madrid, España.
- , "Sobre el Pensamiento Único", en *Pensamiento crítico vs pensamiento único*, Debate, Madrid, España.
- NAVARRO, Vincent [2000], *Globalización económica, poder político y el Estado del bienestar*, Ariel, España, Barcelona.
- OCAMPO, José Antonio [2000], *Recasting the international Financial Agenda*, The Munk Centre for international Studies, Universidad de Toronto, Canadá, 1o. y 2 de junio.
- ORTIZ, Eitelberto [2000], "Caracterización teórica del desequilibrio interno y externo en una economía con dualidad estructural", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América latina y el sudeste asiático*, UNAM, México.
- PALAST, Gregory [2001], entrevista a Joseph Stiglitz en el periódico *The Observer*, Londres, 10 de octubre de 2001.
- PAULY, Louis [2000], *Enforcing the Rules in a Global Economy: The emergence of Structural Conditionality in the World Bank and the International Monetary Fund*, The Munk Centre for international Studies, Universidad de Toronto, Canadá, 1o. y 2 de junio.
- PUYANA FERREIRA, Jaime [2002], "Movilidad internacional de capital, regímenes cambiarios, y política económica: hacia un nuevo orden financiero Internacional o Hacia una crisis global", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- [2000], "Globalización, neoliberalismo y la crisis asiática: la necesidad de un nuevo orden financiero internacional", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- QUALMANN, Regine [1999], "Distritos industriales: la dimensión local de la competitividad internacional" en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- RAMONET, Ignacio [1999], "Del Ché a Marcos", en *Geopolítica del caos*, Debate, Madrid, España.
- Revista *Paradigmas y Utopías* [2001], *Alca: imperialismo neoliberal*, México, D.F., PT, octubre/noviembre.

- Revista *Economía y Sociedad. Política Económica y Racionalidad*, núm. 8, México, D.F., Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, septiembre de 2000-febrero de 2001.
- ROS, Jaime y Nora Lustig [2000], *Trade and Financial Liberalization with Volatile Capital Inflows: Macroeconomic Consequences and Social Impacts in México during the 1990s*. Center for Economic Policy Analysis, Working Paper Series, 1, núm. 18, New School University.
- ROZO, Carlos A. y Juan Carlos Moreno-Brid [2000], "Dolarización: conveniencias y inconveniencias para México", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- ROZO, Carlos A. [2002], "Crisis financiera y estrategias de administración de riesgo", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- SEN, Amartya [1982], *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta, México.
- STIGLITZ, Joseph [2000], *Reforming the Global Economic Architecture: Lessons from Recent Crises*, The World Bank, Estados Unidos.
- STUDART, Rogério [2002], "Liberalización financiera, mecanismos de financiamiento de la inversión y el crecimiento: elementos de preocupación", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- [2000], "Apertura y desregulación de los sistemas financieros en los noventa: grandes expectativas y resultados magros: el caso brasileño", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco [1999], "Convergencia y diversidad de las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado: el caso de México", en *México transición económica y comercio exterior*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TOPOROWSKI, Jan [2002], "Una teoría kaleckiana sobre la dinámica perversa de los tipos de cambio", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- VARGAS, Margarita Aurora [2001], "México, Unión Europea, ¿Una nueva era en la relación?", en *México en un mundo global*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México.
- VARIOS, *Globalización y cambios en las relaciones industriales* (2000), Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F.

- VARIOS [1999], "Competitividad sistématica: nuevo desafío para las empresas y la política", en Klaus Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel [1999], "Prólogo", en *Geopolítica del caos*, Debate, Madrid, España.
- VIDAL BONIFAZ, Gregorio [2002], "Globalización, regionalización y economía mundial", en *Globalización financiera e integración monetaria, una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM, México.
- [2000], "Concentración económica, finanzas y gestión social", en Mántey y Levy, *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático*, UNAM, México.
- [2001], "Empresas transnacionales, financiarización, apertura económica y desarrollo", en *Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo, II Conferencia internacional red de estudios sobre el desarrollo*, UNAM, México.
- VILLARREAL, René y Rocío de Villarreal [2002], *México competitivo 2020, un modelo de competitividad sistemática para el desarrollo*, Editorial Océano, México.
- WALLACH, Lori M. [1998], "El nuevo «Manifiesto» de los poderes multinacionales", en *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*, Debate, Madrid, España.
- WARDE, Ibrahím [1998], "El proyecto de «tasa Tobin»", en *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*, Edit. Debate, Madrid, España.

# Segunda parte

Federalismo fiscal y  
nueva administración

# México: federalismo y reforma de Estado. Retrovisión, estatus y perspectiva

Ramón Martínez Escamilla

*Hay embriagueces colectivas como hay pueblos místicos.  
El desequilibrio y la demencia, como la pereza y la cobardía,  
suelen ser endémicas en grandes grupos humanos:  
Se puede vivir en el error cuando éste es la dulzura  
y el bienestar de la conciencia, se puede subsistir  
con la mentira cuando ésta se decora con el fastuoso ropaje  
de la fantasía, y alienta ensueños y emula esperanzas.  
Todo lo que es sincero es respetable; el fanatismo ciego,  
la crueldad ingénita, el instinto salvaje, la pavora orgánica:  
pero es despreciable, es irritante y es imbécil  
la hipocresía individual y colectiva.*

FÉLIX F. PALAVICINI, "El centralismo: he ahí al enemigo",  
en *Historia de la Constitución de 1917*.

Si queremos ir a los orígenes de las estructuras de poder heredadas de nuestro pasado liberal y del pacto federal mexicano, tan pobremente cumplido hasta ahora, tenemos que recordar que las decisiones fundamentales del Constituyente de 1824 fueron dos: en favor de la república y en favor del federalismo.

De 1824 heredamos al mismo tiempo que un esquema flexible, un sistema lo suficientemente sólido para sobre él desarrollar las bases de un poder republicano bien constituido. Desde entonces data no sólo la primera organización del Estado mexicano, sino, más aún, la adopción de un sistema político que en algunos aspectos esenciales conservamos hasta nuestros días.<sup>1</sup>

El federalismo mexicano en ese año ciertamente demostró su viabilidad histórica frente al embate centralista de 1835 "para dar la razón a quienes creyeron en él como sistema capaz de organizar y hacer compatibles las diferentes características y matices

<sup>1</sup>Miguel Limón, artículo editorial en *Excelsior*, 15 de octubre de 1974.

existentes en el país”,<sup>2</sup> pero, como instrumento de ambiciones dudosamente sociales y expresión de una clara política clasista, antes de que se cumpliera la primera mitad del siglo XIX vio impotente el desprendimiento de más de la mitad del territorio mexicano con rumbo a la integración estadounidense, y el desfile de no pocos ni poco numerosos núcleos de mexicanos hacia la discriminación y la segregación socioeconómica y política, que fue la forma en que, desde entonces, se expresó la proscripción de la mayoría de mexicanos en su propia tierra.

Y es que en el Constituyente de 1824 que engendró nuestro federalismo, abundaban los canónigos, los doctores en teología, los frailes de diversas órdenes, curas y futuros obispos, y las ideologías opuestas radicaban en personajes de sotana. Por eso, dejó escrito el célebre constitucionalista universitario Paulino Machorro Narváez, al reunirse el Constituyente de 1856, se hicieron a un lado los eufemismos de los grupos políticos que hasta entonces habían manejado la cosa pública tras los parapetos de federalismo y centralismo adueñándose del poder público y nada más cambiando a los hombres. Pues rascando la epidermis de la nación, esos grupos habían seguido la misma ruta viciosa de las preocupaciones aparentemente sociales, pasando los mismos hombres de un partido político al contrario con una facilidad que ya entonces se llamaba “cambiar de chaqueta”.

“Como en la historia que habría de repetirse [...] [en nuestros días] encumbrados o alrededor del manejo de la cosa pública estaban siempre [...] los mismos políticos y licenciados y los mismos problemas nacionales insolutos.”<sup>3</sup>

Retomado por los liberales de 1856-1857, el federalismo fue tarea de grandes pensadores que al reunirse en asamblea constituyente sintieron todavía, como lo expresara Palavicini, la náusea angustiosa por la tiranía, que lo había centralizado todo para todo vejarlo, en una omnímoda secuela de agresiones a las más elementales libertades ciudadanas, todavía encerradas en los estrechos límites de la república paracolonia. Sin embargo, con el rescate del verdadero federalismo, el Constituyente de 1856 profundizó

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Paulino Machorro Narváez, *La Constitución de 1857*, UNAM, México, 1957.

en la tan cantada pero tan discordante esencia de lo mexicano: encontró

la fórmula de avenimiento entre grupos políticos y territoriales distanciados entre sí, conscientes de su situación en el conglomerado informe que había quedado, libre de la fuerza externa de cohesión que durante tres siglos los había mantenido en una unión más aparente que real, más objetiva y material que espiritual y solidaria.<sup>4</sup>

Es decir, la todavía surgente burguesía provincial encontró su vigoroso lazo de unión en la expropiación territorial y en cierta forma ideológica del clero político y en la recrudescida explotación o proscripción de los pueblos indígenas, cuya riqueza territorial y cuyos contingentes fueron lanzados al mercado libre de tierras para la ocupación y de brazos para el trabajo, bajo el precario régimen del salariado de subsistencia.

Los pacientes lectores han de estar pensando que la historia mexicana sigue igual y que no obstante que nos hemos adentrado en el siglo XXI seguimos insertos en el XIX. La verdad es que no están tan errados. En aquel entonces la reacción criolla y sus alianzas con el colonialismo y con la intervención extranjera hicieron transhumar a la República y a su federalismo, de manera que aquello que llegó a apuntar como paso firme hacia la racionalidad y hacia la modernidad capitalistas en el campo de la conjunción de los poderes político y económico, resultó regresión hacia el más iluso e irracional de los centralismos. De lo que se trataba entonces era de que se encumbraran y prevalecieran los intereses individuales sobre los intereses sociales y nacionales y de que florecieran las ganancias del capital privado muy por encima de la reforma y del fortalecimiento del Estado.

Por eso fue que, aun derrotados la intervención extranjera y su imperio de utilería, la mal llamada paz prolongada y el peor acuñado "orden para el progreso" de finales del siglo XIX, no habrían de ser otra cosa que la anchísima puerta de entrada a las inver-

<sup>4</sup> *Idem.*

siones extranjeras en absolutamente todos los flancos importantes de la producción, de la distribución y del financiamiento; sin que se hubieran podido hacer presentes la fortaleza del Estado y mucho menos los barruntos de una auténtica política fiscal. La simbiosis entre el alto empresariado, el gabinete presidencial y el Congreso de la Unión fueron la característica central de aquel sistema socioeconómico y político, y las jefaturas comarcales y regionales la forma idónea para instrumentar al centralismo previo a la Revolución mexicana de principios del siglo xx.

Si quisiéramos hacer un resumen de tal concentración de poder, expresaríamos la agudeza proempresarial del personal político de entonces, por una parte bien supo concebir y comandar la federalización nacional como forma práctica de inhibir y mistificar al auténtico federalismo, y por otra parte bien supo quebrantar en la práctica los cinco ámbitos autárquicos que la Constitución consagraba a los estados de la Federación. He aquí la prueba: 27 gobernadores, 295 jefes políticos, 1 789 presidentes municipales y 4 574 jueces de paz y miembros de las asambleas legislativas, dependieron por más de tres décadas de la voluntad central de una oligarquía aparentemente jefaturada por sólo un hombre: el Presidente de la República, pero que en el fondo, usando a éste como careta, sustentaba los designios de los grandes hacendados, de los latifundistas y de los deslindadores de baldíos, pero también de los banqueros, de los propietarios y los especuladores ferroviarios, de los textileros, vinicultores e industriales y de los grandes comerciantes y traficantes de lo mejor del producto social; por lo demás desdoblados todos como curas, militares, burócratas, ministros de Estado o miembros del Congreso, cuando no como meros caciques, jefes políticos comarcales y hasta bien encubiertos salteadores de caminos.

Pero, transcurrida la Revolución, la Constitución de 1917 ratificó la preexistente división tripartita del poder, el derecho de iniciar leyes o decretos la ratificó en el Presidente de la República pero también la alojó en los diputados y senadores del Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados; dio a éstos como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, para que éste administrara libremente su hacienda,

la cual desde entonces, debió formarse con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los propios estados y, desde entonces también, esas contribuciones debieron ser suficientes para atender las necesidades municipales.<sup>5</sup>

Pero no hay que confundirse: éstas y docenas de otras conquistas de la conciencia reformista mexicana en materia fiscal fueron consagradas en el código fundamental de 1917, en un intento formidable sólo por cuanto se refiere a la preocupación de dar a la alta burguesía mexicana una expresión jurídica neofederalista y democrática apoyada de manera estrictamente formal en la descentralización del poder político y económico.

Por eso, desde muy pronto pero aún hoy, podría decirse que sobre todo hoy, ha podido y puede afirmarse que por muchos conceptos el federalismo mexicano ha vuelto a quedar en calidad de letra muerta en casi todos sus aspectos; confirmando así su transición de mecanismo revolucionario burgués en el contexto que ofreció la consolidación del capitalismo mexicano del atraso, a mera reliquia histórica, como fetiche *ad hoc* para el manipuleo social y político de la etapa de mayor profundización proimperialista.

Hasta ahora es de sobra conocida la viciosa y al parecer inmutable circunstancia de que la Cámara de Diputados no ejerce la facultad que la Constitución le otorga de tomar la iniciativa de legislar sobre múltiples aspectos de la jurisdicción federal. Pero no menos conocido es el hecho de que, frente a la retahíla de iniciativas que le son remitidas por el "Ejecutivo federal", asume generalmente un apresuramiento de última hora, sobre todo al final de cada año; exhibiendo con largueza la norma común de falta de estudio, de conocimiento de causa, de debate crítico de fondo y de vocación social.<sup>6</sup> Una vez más ni los detentadores de la mayoría de curules, ni los opositores de todos los partidos han aprovechado las oportunidades de la juricidad, de la revisión nacional que

<sup>5</sup>Inciso a) fracción 1 del artículo 3o. constitucional. Inciso b) Fracción 1 del artículo 3o. constitucional. Inciso c) del artículo 3o. constitucional. Artículos 49 y 50 constitucionales. Artículos 71 y 115 constitucionales.

<sup>6</sup>Ésta, que es sólo una expresión de la fracción parlamentaria del PAN cuando era oposición, emitida por su líder, Manuel González Hinojosa, sigue siendo la norma hoy que ese partido está en el poder.

puede propiciar la legislación, para operar política, económica y socialmente en el país.<sup>7</sup>

Hay quienes opinan que el centralismo mexicano está cobrando renovado vigor, pero la verdad es que jamás lo perdió. Fórmula constitucional federalista y todo, si algún régimen ha presidido la política interna durante todo el último siglo y medio de la vida política nacional, ese ha sido el régimen centralista. Ya lo escribió Palavicini:

si debemos hablar con sinceridad será preciso confesar que la mayoría de los mexicanos son federalistas; pero confesamos también enseguida que la federación ha sido una larga y vergonzosa hipocresía [...] Si admitimos la supervivencia de Estados incapaces de sostenerse por sus propios recursos, constantemente auxiliados, protegidos, y por consiguiente tutorados por el Centro, la federación es imposible. Mientras existan Estados capaces de proporcionar senadores y diputados al Congreso de la Unión para la sumisa obediencia del Centro, no habrá federación [...] entonces sea cual fuere el partido en el poder y diga lo que dijera la Constitución, el régimen será central, no importa el disfraz, no importa la careta, la realidad abrumadora y brutal nos enseñará que las Constituciones no viven por los preceptos sino por los hechos.<sup>8</sup>

Palavicini distaba mucho de ser un miembro de la un poco más tarde autonómbrada familia revolucionaria. Pero aún ligado a intereses francamente reaccionarios habló y escribió de estas cuestiones con palabras que en su tiempo sonaron y aún suenan hoy como bofetada en la careta federalista porque ¿dónde se siguen tomando hoy las decisiones fundamentales de la nación, en el centro o en las entidades federativas, o acaso en los municipios? ¿De dónde surgen aún hoy las principales iniciativas de ley o de reforma legislativa o aun constitucional, en el Congreso o en la sede del Poder Ejecutivo? ¿Ante quién lloriquean ahora por recur-

<sup>7</sup>Esta es una expresión original de Froilán M. López Narváez en su artículo editorial de *Excelsior*, del 30 de noviembre de 1974.

<sup>8</sup>Palavicini, *op. cit.*, pp. 41-42.

los fiscales los gobernadores y los municipales de la autonombra nueva oposición, ante el Congreso o ante el embotellador de *Coca Cola* devenido Presidente de la República?

No cabe siquiera preguntarse si conforme al régimen de legalidad que consagra la Constitución de 1917 existe alternativa a la decisión política centralista porque la respuesta es obvia y por demás evidente. En el contexto de esa legalidad la decisión política y económica corresponde históricamente al centro; y cuando éste pretende por cualquier circunstancia disimular el monopolio del poder lo más que concede es la "transferencia" de la decisión a los resabios del caciquismo centralista que contribuye a su instrumentación.

El antagonismo entre centralismo y federalismo ha sido en México, como en todas partes, sólo un enfrentamiento interburgués, y esto es de lo más normal, pues el camino de la integración capitalista y ahora cada vez más proimperialista, aunque también ahora se le llame proclividad a la globalización, es el único que ha sido practicable por la inmensa mayoría de las economías nacionales. Por eso, tal enfrentamiento se ha diluido en un debate estrictamente formal, por más que a lo largo de la vida independiente de países como México haya arrastrado hacia los frentes políticos y en casos extremos hacia los campos de batalla al grueso de las masas explotadas, y en épocas de paz haya hecho de éstas un mero combustible para echar a andar o fortalecer y hacer crecer al mismo y ya viejo, pero ahora remaquillado, mecanismo del mercado.

Como haya sido, lo expresado es sólo parte del problema. A mediados de 2002 las cosas ya no pueden ni deben ser planteadas sólo de esa manera, porque hoy los grandes problemas nacionales no se pueden resolver con valentadas frente a los débiles de la nación ni con caravanas y genuflexiones frente a los poderosos de adentro y de afuera de México.

En nuestros días los alineamientos estratégicos internos o transnacionales, sin duda siguen permitiendo permanecer y aún medrar a los osados cuanto serviles arribistas que devienen "gobernantes", algunos de ellos hijos legítimos de la prevaricación de sus ancestros y algunos otros simples y aburridos tráfugas de los

grandes negocios amasados a la sombra de los presupuestos “federales”. Ni unos ni otros engañan ya fácilmente a la masa de postergados en que descansa el peso de la producción y la distribución nacionales, mientras el financiamiento y sus beneficios se reconcentran y endurecen en manos de las nuevas élites del poder real.

A pocos escapa ya que la suerte futura del federalismo mexicano pasa por una reforma del Estado mexicano que trascienda sin titubeos la endeble reforma política con visos estrictamente electorales y funcional sólo a la supuesta “alternancia” en el poder de la nación.

Ya a nadie se engaña con el sueño de que a la reacción instalada en ese poder se le pueda vencer con las mismas prácticas que ella misma venció con sobrada capacidad. Y aunque se intuya que, como en todas partes, la reacción haya llegado al poder para quedarse, tampoco a ésta le será fácil retener ese poder si lo hace sólo en aras de su grosero alineamiento con los poderosos de la Tierra y se olvida de que los votos más valiosos se ganan adentro y no afuera de la propia nación.

Por lo anterior es necesaria la reforma de Estado sin perder de vista que no existe un Estado en general, o siquiera capitalista en general, como tampoco hay uno mexicano sin las especificidades que le haya impuesto la clase dominante que lo ha encarnado o que, a este turno sexenal, lo encarna a la manera de personal político, volviendo dificultoso tanto al propio tema como a la posibilidad de abordarlo con objetividad, equidad y equilibrio; porque ni sus virtudes ni sus vicios son achacables, sólo las causas internas señaladas.

Capitalista y moderno en muchos aspectos como es el Estado mexicano, en la muy problemática identidad del atraso que le caracteriza, más que fundir conjuga unas veces integrando y otras veces desfasando especificidades histórico-políticas, geopolíticas, sociopolíticas y económico-políticas que en su lugar y en su tiempo han sido la sustancia del Estado mínimo, del Estado máximo, del Estado socialdemócrata interventor o sólo rector, del Estado de nacionalismo antimperialista, del Estado independiente

conflictivo considerado como detonador, del Estado internacionalista conciliador, del Estado de seguridad nacional, del Estado socialista dependiente y hasta del autoritarismo residual de lenta transición hacia el Estado moderno.

Por eso es que algunas veces su actuación se antoja como de corte reagan-tatcheriano, articulado con un punto de vista estrictamente estratégico en el marco del estatus internacional del chantaje nuclear, complementado con los más feroces instintos de “seguridad nacional” frente a la inconformidad de las etnias; postulando tesis como las del poder público mínimo frente a las grandes compañías trasnacionales y la iniciativa privada en general. Complementado todo con la sorda prepotencia frente a los “rebeldes y terroristas” de Cuba y de Chiapas, y con el supuesto derecho a atropellar a la pequeña y a la mediana empresas por la vía fiscal y administrativa en general; arrodillado frente al ayate guadalupano, siempre bien dispuesto ante los designios del clero político y, sin abandonar su descarada proclividad al gobierno de los Bush, en éxtasis frente a su política trasnacional de fuerza financiera, tecnológica y castrense. Otras veces se basa en la línea típicamente autoritaria de la llamada democracia cristiana de los países ahora integrantes de la Unión Europea, con algunas variantes de la “planificación” delamadridista y salinista “del desarrollo”; presentando diversos matices de la cristiada mexicana y del populismo changarrista encubridor de las más desvergonzadas conductas del contrabando organizado o controlado con la participación de diversas organizaciones policiacas. Y otras más pareciera verse en las vestiduras del *Welfare State* y de la distancia que éste guarda con el neoliberalismo, mientras éste queda reconfirmado con la visión que sustenta de las negociaciones obrero-patronales y de todas las relaciones antagónicas de la sociedad capitalista; indiferente a las hegemonías trasnacionales y sustentando planteos colonialistas y neocolonialistas para las zonas y regiones más atrasadas de México, en una actitud como de discípulo amado de una mezcla de Óscar Arias y César Gaviria.

Enarbolando una política exterior claramente detonadora de conflictos, el Estado mexicano en manos de la reacción, mantiene

una actividad sistemática, unas acciones concretas, y un histriionismo de corte circense con los que puede dar bandazos políticos y diplomáticos coyunturales hasta de signo diametralmente contrario; y con los que suele presentar sólo una imagen de inestabilidad teórico-conceptual y de falta de firmeza y continuidad ideológica de cualquier signo. Sus aparentes "teorías" presentan con frecuencia elementos irracionales, racistas, religiosos y fundamentalistas en general que, envueltos en un discurso de cuño típicamente clasemediero semiilustrado, aparentemente fortalecen la independencia del Consejo de Seguridad de la ONU, pero no hacen sino legitimar los designios unilaterales del Departamento de Estado y del Pentágono.

No se trata ya del Estado como el órgano político supremo de la sociedad nacional, ni como el agente que estructura, interviene, regula, condiciona y participa de múltiples maneras; esto es, *administra* la vida nacional, y muy particularmente su quehacer en la producción, en la distribución y en el financiamiento, y para lo cual ya tampoco se provee de instrumentos específicos que se integren a uno o más de sus aparatos de poder, frente a una sociedad nacional que no es homogénea y que tampoco lo son su economía ni su conjunto de unidades productivas llamadas empresas.

Esto quiere decir que, dentro de ciertos límites, ahora el Estado mexicano y la "administración" que ejercita carecen de estructuras flexibles, por más que su aparato de gobierno asuma otro lenguaje y otras formas de autoridad que dejan intacta la pretensión de un gobierno fuerte; pues éste, a todas luces se ha revigorizado sólo en autoimagen, con el fin primordial de favorecer aún más la acumulación de capital en escala nacional y, bajo cuya égida, los sectores propiamente capitalistas de la población mexicana han estado expandiendo su fuerza, aunque la sociedad en general después de una prolongada fase de ascenso en la estructura de clases ahora tienda a descender, merced a fuertes y prolongados retrocesos, primero en su contribución a la producción y en seguida en su participación en el ingreso.

Puede advertirse que con todos los vaivenes que el Estado haya podido experimentar emulando por adopción de rasgos a

uno u otro de los tipos arriba anotados, en México, hasta ahora, en la práctica, el Estado favoreció principalmente a la clase dominante, como si el resto de la sociedad estuviera tendiendo a separarse de él y el proceso de modernización de su patrón de “desarrollo” se hubiera llevado a cabo en un acomodo de intereses de las clases dominantes nacional y extranjera aquí residente o al menos con claros intereses internos, y con el apoyo real o virtual del acelerado proceso de “occidentalización” del trabajo que por su parte realizan cada vez más amplios contingentes de intelectuales de medio pelo que antes se ostentaban independientes. Las relaciones interiores, pero sobre todo las exteriores así lo confirman.

En esas condiciones, el que ha tendido a separarse de la sociedad nacional es el Estado mexicano por conducto de su gobierno pues, a más de que no ha dejado de ser sino que se ha confirmado como el poder social situado por encima de la sociedad; de manera que se antoja como de lo más normal, ahora menos que nunca antes podría decirse que esté observando el comportamiento de una instancia imparcial que administra los principales aparatos del poder por encima y desde una posición equidistante de los mayores intereses sociales y en beneficio de un interés superior supuestamente compartido por todas las clases, segmentos, capas y etnias; aunque sí se pueda decir que se mantiene como la relación fundamental de dominación de la sociedad capitalista interna, sin dejar de reflejar el sentido de la correlación de fuerzas sociales, principales y dominantes, y sus fundamentos estructurales; mientras que en el plano exterior la observación de los hechos y procesos indica que se torna cada vez más ilusoria la pretensión de su soberanía, en un mundo, por lo demás, creciente y asimétricamente interdependiente que, con sus redes estratégico-militares, económicas y financieras, lo subordinan a decisiones supraestatales, y a las necesidades de los organismos multinacionales que lo restringen según el poder de decisión que les es característico.

No sólo por ello es deseable y es posible promover el acercamiento a un mejor tipo de Estado para México pues, el que hoy prevalece, no obstante tener los rasgos de modernidad que se podrían reconocer con facilidad en algunas de sus estructuras y

funciones, también conserva y hace prevalecer en otras, diversos rasgos que lo asemejan más al *autoritarismo residual de lenta transición hacia el Estado realmente moderno*.

El tipo de Estado al que es deseable y posible avanzar hoy que ha profundizado su crisis, es uno en el que sean recogidas no sólo las mejores experiencias de las estructuras del poder que en otras latitudes del planeta se hayan acercado más al ideal de democracia y de justicia histórico-social, sino que además reincorpore los elementos regionales, continentales y mundiales que tipifican de mejor manera la conexión entre las teorías, las ideologías, las estructuras, las políticas y las prácticas administrativas que han posibilitado la articulación de los grandes modelos de comando y de administración de la *cosa pública*. Con la rica historia política que hemos vivido internamente, algunos de los rasgos de esos modelos son localizables también, por cierto, de manera combinada, separada o alterna, en algunos segmentos del quehacer gubernamental y paragubernamental del propio México. En este país no tendríamos que partir de cero.

No intentar esa reforma sería mantener nuestra soberanía y su diseño político en los ámbitos y los moldes del citado autoritarismo residual de lenta transición hacia el Estado moderno. Y todo ello con este sentido específico: *autoritarismo* y no simplemente dictadura así fuera oligárquico-comicial como en algunos países del continente, oligárquico-terrorista como en una minoría de ellos, oligárquico-socialdemócrata u oligárquica-democrristiana como en la mayoría; porque de subsistir el despotismo como forma fundamental de gobierno y de regir a la larga como la única vía existente para promover el incierto desarrollo social y económico con una pretendida colaboración de clases, de una u otra manera terminaría por descansar sólo en una especie de consenso pasivo por parte de la sociedad nacional, que sí le brindaría algunos rasgos de precaria estabilidad, no impediría las luchas internas de la burguesía y sus capas de mayor impunidad, por el control total del proceso y del excedente económico, a la sombra de una ficticia seguridad nacional. *Residual* porque representaría el más pético y anquilosado rezago político de Occidente, no obstante

su intensa y profunda inmersión en el molde globalizador, es decir, neocolonial ya avanzado el siglo XXI. *De lenta transición hacia el Estado moderno* porque no estando presente en su seno de manera significativa la posibilidad histórica del cambio social de fondo, capaz de conducir a la sociedad nacional siquiera a la estructura de clases de corte y sentido clásico-liberal, la conjunción de un haz de fuerzas políticas de tendencia plural en el seno del Estado, se advertiría todavía como muy remota. En esas condiciones, la simple política de crecimiento y hasta la de la sola administración, si llegaran a tener algún peso significativo, tendría que ser el de la erraticidad circunscrita a las preferencias ideológicas, estratégicas, tácticas y, especialmente, político-plutocráticas de los gobernantes en cada turno y en cada nivel y segmento del gobierno, pertenecieran éstos a un bloque de poder oligárquico-civil u oligárquico no civil, o simplemente antidemocrático con cualquier envoltura o uniforme ideológico-político o hasta sin esto último.

## Bibliografía

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917.

LIMÓN, Miguel [1974], editorial en *Excelsior*, 15 de diciembre.

LÓPEZ NARVÁEZ, Froilán M. [1974], artículo en *Excelsior*, 30 de noviembre.

MACHORRO NARVÁEZ, Paulino [1957], *La Constitución de 1857*, UNAM, México.

PALAVICINI, Félix F., "El centralismo: he ahí el enemigo", en *Historia de la Constitución de 1917*, s.i.v.

# R

## eflexiones sobre el federalismo fiscal en México

Marcela Astudillo Moya\*

### Introducción

Es indudable que en la época actual resulta común que tanto en los estados federales como en los centrales los gobiernos nacionales adquirieran una enorme preponderancia en todos los campos. Esto ha propiciado que esté en boga en todo el mundo la descentralización. En Estados Unidos, el gobierno central ha devuelto facultades a los estados en diversos ámbitos como seguridad social, capacitación para el empleo y vivienda. Se pretende aprovechar la ventaja que tienen el Estado y los gobiernos locales, los cuales por estar más cerca de la población conocen mejor sus necesidades y podrán encontrar caminos nuevos y más eficientes para proveer los servicios que les sean demandados. En el Reino Unido tanto Escocia como Gales han optado, bajo el gobierno de Blair, por sus propios parlamentos regionales. Entre los países pobres se ha despertado el interés por la descentralización con el objetivo de romper la centralización en la toma de decisiones, que desde el punto de vista de muchos, ha fallado para llevar a estas naciones a un desarrollo sostenido y equilibrado (Boadway y Shah, 1999).

El tema fundamentalmente político, encierra una amplia problemática económica. Uno de los campos importantes donde se puede dar la descentralización es el fiscal, que se refiere al proceso de ingreso y gasto del sector público.

Cabe aclarar que desde el punto de vista político, la organización federal implica la necesidad de distribuir competencias

\* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

entre los tres ámbitos de gobierno que la conforman: federación, estados y municipios. Una de esas facultades es la de proporcionarse los ingresos necesarios para financiar los gastos que originan las funciones a su cargo.

## Campo del federalismo fiscal

Lo anterior determina que dentro de un país existan distintas unidades de decisión sobre ingreso y gasto público, las cuales conforman las haciendas locales. La problemática de éstas es muy amplia, ya que se ocupa tanto de las interrelaciones con las distintas haciendas locales como de la problemática interna de cada una de ellas. Esto es, el campo de estudio de la hacienda local puede ser tanto de fronteras para adentro como de fronteras hacia afuera. Sólo esta última constituye el objeto de estudio del federalismo fiscal [Oates, 1977].

Así, el campo de análisis del federalismo fiscal es el de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales, tanto entre las situadas en un mismo nivel (por ejemplo, entre Zacatecas y Chiapas), como entre distintos niveles (por ejemplo, federación, Guerrero y municipio de Taxco).

En el primer caso se habla de relación o coordinación horizontal entre las distintas haciendas, y en el segundo caso de coordinación vertical. En el campo del federalismo fiscal se pueden considerar dos facetas: la de fijación de las reglas del juego (fase constitucional) y la del análisis de los efectos de dicho juego.

## Delimitación de competencias

En este punto surge la pregunta: ¿En el plano constitucional, cómo se delimitan en México las competencias fiscales entre los tres ámbitos gubernamentales?

En primer término debe señalarse que la fracción IV del artículo 31 constitucional establece: "Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera

proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” Esto significa que tanto la federación, como los estados y municipios tienen derecho a percibir impuestos. Pero, ¿cómo son distribuidos?

Se distinguen diversas clases de poderes impositivos gubernamentales:

a) La federación tiene competencia fiscal ilimitada al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (artículo 73, fracción VII). Con esta disposición, se abre la puerta a la concurrencia de facultades entre federación y entidades federativas y así, con base en esta facultad, la federación lo mismo puede establecer un gravamen a las ventas que al patrimonio, u otro cualquiera que considere necesario para cubrir sus gastos.

Se ha dicho que los constituyentes pretendían con este artículo y el 124, que cada uno de los ámbitos gubernamentales estuvieran en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades de recursos [Astudillo, 1999].

b) La federación tiene poderes enumerados, es decir, puede establecer gravámenes en forma exclusiva a las siguientes fuentes:

- Comercio exterior.
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Asimismo, puede establecer contribuciones especiales sobre:

- Energía eléctrica.
- Producción y consumo de tabacos labrados.
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- Cerillos y fósforos.
- Aguamiel y productos de su fermentación.
- Explotación forestal.
- Producción y consumo de cerveza.

Del rendimiento de estas contribuciones especiales, los estados recibirán participación. En el caso del impuesto sobre energía eléctrica, la Constitución señala que las legislaturas locales fijarán el porcentaje de participación que corresponda a los municipios (artículo 73, fracción XXIX).

En cuanto a los gravámenes al comercio exterior, el artículo 131 constitucional faculta al gobierno federal para gravar las mercancías que se importen, se exporten o pasen de tránsito por el territorio nacional y complementa esta disposición al autorizar a la federación para aumentar o disminuir las cuotas de los impuestos a la exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y suprimir o crear renglones de las tarifas, y aun restringir o prohibir las importaciones o exportaciones. También se estipula en dicho artículo: “El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

c) Para algunos juristas, la federación tiene poderes fiscales implícitos, cuando la Constitución en su artículo 73 fracción x, confiere competencia al Congreso para legislar en toda la República sobre:

- Hidrocarburos.
- Minería.
- Industria cinematográfica.
- Comercio.
- Juego con apuestas y sorteos.
- Servicios de banca y crédito.
- Energía eléctrica y nuclear.

Estos tratadistas argumentan que como los impuestos se establecen mediante leyes, al tener la federación competencia legislativa exclusiva, también la tiene tributaria, aunque no se señale así expresamente [Flores Zavala, 1980]; sin embargo, para otros autores, esta fracción otorga facultades legislativas únicamente en su aspecto sustantivo pero no en materia tributaria. En esta discusión debe tenerse en cuenta que el problema se presenta en tres renglones: industria cinematográfica, comercio y juego con apuestas y sorteos; ya que los restantes están enumerados también en la fracción xxix del artículo 73.

Independientemente de las argumentaciones jurídicas, en los hechos, ninguno de estos impuestos es utilizado exclusivamente por los estados, pues la federación los grava en forma exclusiva, o bien concurrentemente con los estados.

d) Los estados tienen poderes reservados; es decir, gozan de competencia tributaria en todas aquellas materias que la Constitución no haya entregado al gobierno federal o bien, que no les estén prohibidas expresamente. De acuerdo con el artículo 124, están reservadas a los estados las facultades que no están concedidas expresamente a los funcionarios federales.

e) Los estados tienen prohibido, según el artículo 117, fracciones IV, V y VI, imponer gravámenes sobre las siguientes fuentes:

- El tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, es decir, el peaje y la alcabala.
- La entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera.
- La circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga por medio a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía en su tránsito.

Asimismo, las fracciones III y VII del artículo 117, prohíben a los estados:

- Emitir estampillas y papel sellado. Los cuales, por interpretación se entendió podrían ser usados por la federación para recaudar impuestos.
- Tener leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razones de procedencia de la mercancía, con lo que se busca evitar restricciones al comercio. Esta prohibición no se hace extensiva a la federación, la cual en ciertos impuestos establece tarifas diferenciales según la procedencia.

f) Los estados tienen facultades impositivas controladas por el órgano legislativo federal, en los casos siguientes:

- La producción, el acopio o la venta del tabaco en rama debe gravarse por los estados, en la forma y con las cuotas que autorice el Congreso de la Unión (artículo 117, fracción IX). En este caso se trata de un gravamen que corresponde a los estados, sólo que para utilizarlo deberán sujetarse a las reglas establecidas por el Congreso, con ello se pretendía, según algunos tratadistas, lograr uniformidad en el cobro del gravamen.

- Los estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer gravámenes o derechos sobre

importaciones o exportaciones, sin el consentimiento expreso del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I). En este supuesto, prácticamente se trata de una fuente exclusiva de la federación, ya que jamás ha existido la autorización del Congreso para que sea utilizada por estado alguno.

La Constitución regula a los estados, además de las facultades para la creación de tributos, el acceso al crédito. La fracción VIII del artículo 117 prohíbe a los estados contraer deuda externa, independientemente de que provenga de gobiernos o de particulares extranjeros. En cuanto a la interna establece que:

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.

De esta distribución de competencias en el plano constitucional destaca un rasgo distintivo: la Constitución deja abierta la posibilidad de concurrencia de la federación y los estados en el establecimiento de la mayoría de los impuestos —o sea, cualquiera de estos ámbitos gubernamentales puede decretar una contribución que recaiga sobre una misma actividad, ya gravada por el otro—, exceptuándose los enumerados en la fracción XXIX del artículo 73. En los hechos, esta situación favoreció por una parte, la imposición múltiple y, por otra, la carencia de ingresos propios de los estados, generando la centralización de los ingresos por parte de la federación.

## Mecanismos de delimitación tributaria

La carencia de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre la federación y los estados, originó una diversidad de sistemas de gravámenes que obstaculizó al crecimiento

económico del país. Por esto desde los años veinte, se ha planteado mediante diversos mecanismos, la necesidad de un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales que permitiera un modelo fiscal estructurado de tal manera que dejara de representar un problema al desarrollo del comercio y de la industria. Y a su vez, tuviera la productividad máxima posible,

Los mecanismos utilizados han sido de diversa índole, los cuales, para los fines de este trabajo, pueden dividirse en las reuniones nacionales de funcionarios o causantes y los ordenamientos legales. En los eventos nacionales participan funcionarios responsables de cuestiones fiscales en los diversos ámbitos de gobierno, o representantes de contribuyentes de ciertas organizaciones nacionales. Se han efectuado tres tipos de reuniones: las convenciones nacionales fiscales –realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947–; las convenciones nacionales de causantes –de 1947, 1948 y 1950– y, las reuniones anuales de tesoreros –efectuadas desde 1973– y que a partir de 1979 se denominaron reuniones nacionales de funcionarios fiscales [Astudillo, 2001].

Por lo que respecta a los ordenamientos legales, destacan: la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953; y, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

## Sistema de participaciones

Como resultado de lo anterior, para ordenar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales se adoptó el sistema de participaciones que tiene una relevancia considerable en la teoría del federalismo fiscal y su uso está ampliamente difundido en la práctica de numerosos países. En la actualidad resulta común que los gobiernos estatales sean incapaces de proveer los servicios públicos que se consideran como mínimos; o bien, los que sus residentes estarían realmente dispuestos a costear. Esto se explica porque estos gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos y precisamente las participaciones constituyen un mecanismo para obte-

ner financiamiento. ¿Pero, en qué consiste el sistema de participaciones?

Éstas se consideran como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las que conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos.

Este sistema se originó en Estados Unidos de Norteamérica [Retchkiman, 1975], donde se le conoce como *revenue-sharing*. Fue propuesto en 1966 y se le conoció como Plan Heller-Pechman; consistía en un fondo que el gobierno federal establecía con 2% de la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cual se distribuía entre los estados, según la población respectiva.

El plan tenía dos características principales; en primer lugar, era muy independiente de las fluctuaciones que pudiera presentar la tasa del mencionado impuesto, puesto que 2% se aplicaba sobre la base impositiva neta del impuesto federal sobre la renta y por ello la cuantía del fondo era independiente de las modificaciones de las tasas impositivas. La otra característica era la libertad que tenían los estados para decidir el destino de los recursos del fondo.

Posteriormente, ambas características se modificaron cuando se aprobó que el Congreso de Estados Unidos fijara el importe de este fondo y además estableciera los programas de egresos a que se dedicarían.

Este sistema de reparto de ingresos se implantó definitivamente en Estados Unidos en 1972. Se le ha criticado fundamentalmente porque las participaciones no permiten ligar los ingresos y los egresos de una localidad, lo cual está en contra de una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado; pues obstaculiza una asignación de recursos óptima en escala local, al no permitir evaluar el beneficio de un impuesto [Giménez, 1979].

En México, como se dijo, se adoptó el sistema de participaciones desde hace varias décadas, al principio de manera parcial, pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979 predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho

de que en algunos impuestos se otorgaba participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando establecieran convenios de no establecer o de suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y con procedimientos de distribución no uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la federación.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se modificó el sistema de participaciones, dándole tal preponderancia que prácticamente se le considera como la única forma posible de coordinación.

El objeto de esta ley se expresa en el artículo 1o. en los términos siguientes:

coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Ahora bien, la ley original establece dos fondos: uno, el General de Participaciones, que se constituye con 13.0% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación<sup>1</sup> más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (lo que significa mayor intervención de la federación y menor productividad de los sistemas locales).

El otro fondo es el Financiero Complementario de Participaciones, integrado con 0.37% del total anual de los ingresos imposi-

<sup>1</sup>No se incluyen en los fondos las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones, correspondientes a los municipios que hubieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados por las juntas federales de mejoras materiales. En este caso, las participaciones las continuará pagando directamente la federación.

tivos de la federación. Con el tiempo se ha modificado esta Ley de Coordinación, y con ello, han variado los impuestos y derechos involucrados, porcentajes, mecanismos y reglas mediante las cuales se determina la distribución de los recursos fiscales entre los estados, así como la conformación de los fondos y reservas. Esta evolución es un reflejo de la negociación entre los estados y la federación para lograr un reparto equilibrado de los recursos fiscales, problema que constituye una de las fallas más importantes del sistema de participaciones.

A grandes rasgos pueden señalarse las siguientes modificaciones [Astudillo, 2001]:

a) En cuanto al Fondo General de Participaciones en 1980 se constituyó, como ya se dijo, con 13% de la recaudación federal participable y en el año 2000 con 20%. Durante unos años se consideró al impuesto al valor agregado como un elemento directo de constitución de este Fondo.

b) En 1982 se incluyeron los derechos en la coordinación. Ésta es opcional, es decir, la entidad que no desee coordinarse puede hacerlo sin perjuicio de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al igual que en el caso de los impuestos, los estados al aceptar coordinarse, deberán suspender o derogar ciertos derechos como es el de algunas licencias, registros y otros. En ese año los estados coordinados en derecho, participaron de 17.44% de los ingresos totales anuales de la federación y los no coordinados de 16.94%. A partir de 1994 los estados coordinados en derechos recibieron 1% en lugar de 0.5% de la recaudación federal participable.

c) El Fondo Financiero Complementario desaparece en 1990 integrándose al Fondo General de Participaciones.

d) Durante estos últimos 20 años se han creado otros fondos y reservas, como es el caso del Fondo de Fomento Municipal, Fondo para la Reordenación del Comercio Urbano, la Reserva de Contingencia, la Reserva de Compensación, Tenencia, etcétera.

e) Se ha modificado la forma de distribución de los fondos, por ejemplo, en el caso del Fondo General de Participaciones, hasta 1990 se distribuyó en función de los impuestos recabados en cada estado. A partir de 1991 este fondo se divide en tres partes

para permitir que algunas entidades alcancen mayores participaciones a expensas de los montos percibidos por aquellas entidades con altas participaciones por habitante.

f) El Fondo de Fomento Municipal hasta 1990 se distribuyó bajo los mismos criterios del Fondo Financiero Complementario. A partir de 1991 se calcula su distribución en función de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.

g) Independientemente de las participaciones entregadas a estados y municipios, se establecieron las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Para el año 2000 se otorgan los siguientes fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; para los Servicios de Salud; para la Infraestructura Social; para el Fortalecimiento de los Municipios; Múltiples; para la Educación Tecnológica y de Adultos, y para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

h) Para el año 2000 entraron en vigor, entre otras, las siguientes medidas:

- Entrega a los estados de 20% de lo obtenido del impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a bebidas alcohólicas y cerveza, y de 8% por tabaco.

- Les corresponde a los estados la totalidad de lo recaudado por el impuesto sobre automóviles nuevos.

- Se elimina la exclusividad de la federación para establecer impuestos sobre servicios de hospedaje y sobre tenencia o uso de vehículos.

- Les corresponde a los estados el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

- Reducción de 21 a 15% en la tasa del impuesto sobre loterías, rifas y concursos siempre que en el nivel local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base.

- Los estados pueden establecer derechos por licencias a establecimientos que expandan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios.

- Hay un nuevo convenio de colaboración administrativa para que los estados colaboren en la fiscalización de impuestos federales y por lo tanto se incrementan los incentivos económicos correspondientes.

- Participación a los municipios, a partir de 1998, de 70% de los impuestos pagados por pequeños contribuyentes que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

Por otra parte, la modalidad que actualmente se pone en práctica de coordinación del gasto público, en la que para proyectos específicos la federación pone una parte y los estados el complemento, y suele producir distorsiones, ya que para beneficiarse de los recursos federales los gobiernos locales pueden eliminar otros egresos en servicios públicos más importantes para la localidad, pero para los que no cuentan con apoyos financieros.

Esta fórmula de distribución del gasto “no es nítida, y presumiblemente tiene un carácter discrecional que favorece en principio a las entidades con mayor desarrollo y que gozan de buenas relaciones con las autoridades federales” [Astudillo, 2001].

Se ha concebido a la federación como un ente unitario, en cuyos “niveles de gobierno” debe operar una desconcentración funcional y territorial y aún hay disposición para ceder los recursos humanos y materiales. Así ocurrió con la “federalización de la educación” en que los estados se convierten en patrones de los profesores y las partidas presupuestales serán transferidas a las propias entidades federativas, previa presupuestación, recaudación y destino de la partida correspondiente [Castillo, 1995].

Es importante señalar que la manera como se han distribuido los ingresos entre la federación, estados y municipios ha permitido que se incrementen las participaciones desde 1980, año en que entró en vigor la actual ley de coordinación y que garantiza a los estados que las participaciones crecerán por lo menos igual que la recaudación federal participable. Durante el periodo de 1980 que va desde este año hasta 1999, las participaciones tuvieron

un incremento promedio anual de 4.61% y los impuestos federales de 2.93%; sin embargo, los gastos de los estados han aumentado en mayor proporción, originando un déficit creciente durante 1980-1998 (precios constantes de 1980).

Así, en 1980 el déficit fue de 26 137 millones de pesos y en 1998, de 99 456 millones de pesos (a precios constantes de 1980).<sup>2</sup>

Otra situación relevante es que desde la entrada en vigor de esta ley han perdido importancia los impuestos estatales (que desde ese entonces era menor de la deseable) convirtiéndose las participaciones en la principal fuente de recursos de los estados. En 1980 los impuestos estatales representaron 13.40% y las participaciones 64.09%; para 1998 estos porcentajes fueron de 3.04 y 59.91%, respectivamente. Esta situación ha traído consigo una gran dependencia económica de los estados respecto a la federación.

Con los cambios en el método de distribución de los diversos fondos que constituyen las participaciones hay una desconcentración, lo cual puede comprobarse al analizar la distribución de las participaciones entre la población. En 1980 las cinco entidades que recibieron 57.3% de las participaciones (Distrito Federal, México, Tabasco, Jalisco y Veracruz) concentraban 40.72% de la población,<sup>3</sup> lo que significó que en conjunto se les entregaron recursos federales en una proporción superior a la que les correspondía en términos de población. Situación que se explicaba por Tabasco (zona petrolera) y el Distrito Federal, que recibieron significativamente más recursos en relación con la proporción de su población (al concentrar 14.80% de la población, recibieron 32.52% de las participaciones).

Sin embargo, 17 años después se observa una menor concentración de las participaciones, en 1997 los cinco estados que reci-

<sup>2</sup> Impuestos federales, INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*. Ingresos y gastos estatales, INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*. El PIB se tomó del Banco de México, *Informe Anual*. Los datos de 1998 se tomaron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estadística Hacendaria, Dirección General de Planeación Hacendaria. El dato de 1999 fue de la *Ley de Ingresos de la Federación*.

<sup>3</sup> 1980 población: datos censales. 1997 población: IV *Informe de gobierno* de Zedillo. Participaciones: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales* y SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.

bieron mayores participaciones (Distrito Federal, México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León) contaban con 40.01% de la población total y recibieron 43.01% de las participaciones totales, lo que significó un cambio en la tendencia de la distribución de las participaciones el cual apunta hacia un sistema de distribución menos inequitativo.

## Consideraciones finales

No obstante las modificaciones tanto en la forma de integrar el monto participable como en la fórmula para distribuirlo, los gobiernos locales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres órdenes de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades no satisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

Esto sucede en un país en el que los gobiernos locales reciben recursos federales por participaciones y por los convenios de desarrollo social, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y por aportaciones federales [Barrio, 1995: 21-22]. Sumados todos ellos resulta que son cuantiosas las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas, y de esa misma magnitud es la dependencia de los estados con respecto a la federación.

Los intentos de solución a la imposición múltiple, llevados a cabo por las autoridades hacendarias del país llevan a la centralización de los ingresos por parte del gobierno federal, pues se recurrió a un sistema de coordinación condicionado a que los estados derogaran todos los impuestos que en una u otra forma gravaran la misma materia, y de esta manera la federación se ha ido apropiando de las fuentes económicas más importantes. Así en la práctica, en lugar de que haya una coordinación entre las distintas esferas de poder financiero, se ha dado una subordinación del poder fiscal estatal al federal. De esta manera, México no ha escapado a este problema tan generalizado en los países federales modernos, que incide en la esencia misma de esta forma de Estado, pues una inadecuada estructuración fiscal tiene un efecto

adverso en la independencia económica, premisa fundamental para que pueda darse la autonomía de los estados miembros de una federación.

## Bibliografía

- ASTUDILLO MOYA, Marcela [1999], *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- [2001], *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo xx*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- BARRIO TERRAZAS, Francisco [1955], "Federalismo y desarrollo", en *Foro Nacional sobre Federalismo*, núm. 48, año 8, Banobras, México, marzo-abril.
- BOADWAY, Robin y Anwar Sha [1999], "Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición", en *Trimestre Fiscal*, año 20, núm. 66, abril-junio.
- CASTILLO CARRASCO, Salvador [1995], "Distribución de la soberanía tributaria entre federación, estados y municipios", en *Prontuario de actualización fiscal*, núm. 143, septiembre, México, p. 59
- FLORES ZAVALA, Ernesto [1980], *Finanzas públicas mexicanas*, Editorial Porrúa, México.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio [1979], "Introducción", en *Financiación de las autonomías*, H. Blaume Ediciones, Madrid.
- OATES, Wallace [1977], *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, España.
- RETKHIMAN KIRK, Benjamin [1975], *Aspectos estructurales de la economía pública*, UNAM, México.

# Federalismo fiscal en la perspectiva de Oaxaca. El caso de la inversión gubernamental y bienestar social, 1990-2000

Constantino Pérez Morales\*

## Introducción

Este trabajo se enmarca en el tema del federalismo, el desarrollo regional y el bienestar de la población, en particular en el terreno de la inversión y la relación que ésta guarda con los cambios en el nivel de bienestar de los habitantes del estado de Oaxaca, buscando aportar nuevas líneas de investigación que permitan valorar los avances del federalismo a partir de los resultados que arroja una década de trabajo de los tres niveles de gobierno en ese estado.

Nos ocupa particularmente el estado de Oaxaca, porque se sigue ubicando entre los de mayor rezago social en el país, pues, por un lado, según el Consejo Nacional de Población *pasó del segundo al tercer lugar en grado de marginación entre 1990 y el año 2000* [Conapo, 1994 y 2000], manteniéndose lejos de los niveles promedio del nivel de bienestar nacional,<sup>1</sup> a los que se suman las bajas percepciones de la población ocupada, destacando que la que no recibe ingresos y la que recibe menos de un salario mínimo, alcanzaba 48% de la población ocupada en el 2000, no habiéndose reducido significativamente respecto a 1990 cuando llegaba a 53%

\* Subdirector del Programa de Municipios en el SAT-SHCP.

<sup>1</sup> Algunos datos los proporciona el VI Informe de gobierno del Presidente Zedillo [2000], por ejemplo, el grado promedio de escolaridad que en Oaxaca era de 4.7 años, en el país 7.6 años; otros datos los proporciona el Conapo [2000] mediante sus estadísticas demográficas, como son: la tasa de mortalidad que en el país era de 4.36 por cada mil habitantes y en Oaxaca, 5.53; el de la mortalidad infantil cuyo índice nacional era de 26.85 por cada mil registrados vivos en tanto que en nuestra entidad alcanzaba 32.90; y la esperanza de vida que en Oaxaca llegaba a 72.10 años mientras en el país fue de 74.46.

[INEGI, 1990 y 2000b], aspecto éste que guarda una estrecha relación con la disminución de la población, entre 1990 y 2000, en 258 municipios (45% de los 570 existentes), en casi 57 000 habitantes (pasaron de 652 000 a 595 000), que representó 8.7% de reducción (véase el cuadro 1).<sup>2</sup>

Los señalados rezagos sociales en el estado de Oaxaca no parecen guardar congruencia con montos crecientes de inversión de los tres niveles de gobierno, ya que, sin considerar su comportamiento cíclico, la inversión se ha ubicado por arriba de los 1 550 millones de pesos promedio en términos reales en el periodo 1990-1999, mostrando una tendencia ascendente (véase el cuadro 2), con un marcado cambio en su orientación hacia el desarrollo social (pasando tan sólo en la inversión federal de 30% o de la inversión total ejercida en el estado en 1990 a 53% en 1999)<sup>3</sup> (véase el cuadro 3), lo que desde nuestro punto de vista debió haberse expresado en una disminución de los rezagos sociales mayor a la observada, es decir, debería haberse registrado una elevación del bienestar con el aumento de la inversión gubernamental.<sup>4</sup>

Plantaremos como objetivo de nuestro análisis, identificar las razones por las cuales en Oaxaca los índices de bienestar se han elevado en forma modesta, aun cuando ha habido en el estado montos crecientes de inversión gubernamental entre 1990 y 1999.

<sup>2</sup>En esos 258 municipios 36.4% de su población ocupada, en 1990, no percibía ingresos (12 puntos porcentuales por arriba del promedio estatal que era de 24.8%); tal situación resulta aún más crítica si se considera que 31.2% de su población ocupada obtenía menos de un salario y 19.7% hasta dos salarios mínimos. En tal perspectiva se puede afirmar que 87.3% de la población ocupada vivía en una situación de muy alto rezago social (véase el cuadro 1).

<sup>3</sup>Esto obedece a que por una parte la inversión federal en desarrollo social pasó de 476 millones de pesos reales en 1990 a 842 millones en 1999 y, por otro, la disminución de la inversión productiva de 1 085 millones de pesos a 655 millones para esos mismos años (véase el cuadro 3). Respecto a la inversión resulta importante señalar que si bien es cierto que dentro de la inversión federal Oaxaca, entre 1990 y 1993 redujo su participación en el total nacional de 3 a 2.6%, la elevó de manera determinante en 1994 (llegando a 4.7%, véase el cuadro 4), con motivo de la construcción de la carretera Cuauquapalan-Oaxaca, mostrando una tendencia a elevarse de 1995 a 1999, al pasar de 2.19 a 4 por ciento.

<sup>4</sup>Diversos teóricos han planteado esta relación positiva que existe entre inversión, crecimiento y bienestar social, entre ellos podemos señalar a Aguilar [1993: 38-41] quien realiza una recopilación importante de autores que analizan esta relación. También se puede consultar a Leipsiger [2001: 40] quien reseña bibliografía actualizada sobre el mismo tema.

Se tienen varios motivos para estudiar este tema, en primer lugar, si bien es cierto que desde el punto de vista teórico y práctico hay una amplia bibliografía que aborda la relación entre el gasto público y el crecimiento económico, señalando la relación positiva que hay entre el crecimiento de ambos y la expansión importante del gasto público,<sup>5</sup> y que también hay diversos estudios que profundizan sobre la relación que se establece entre los programas macroeconómicos y programas sociales con el bienestar,<sup>6</sup> específicamente en el terreno de la relación de la inversión con el crecimiento económico, consideramos que aún hay vertientes de trabajo teórico y práctico por atender; y en segundo lugar, aun cuando en el caso particular del estado de Oaxaca se han realizado diversos estudios relacionados con el tema, o lo abordan de manera fragmentada,<sup>7</sup> analizando programas específicos, como es el Pronasol, o no tienen como objetivo particular el análisis de la inversión gubernamental<sup>8</sup> y su relación con los niveles de bien-

<sup>5</sup>Una síntesis interesante sobre las teorías del crecimiento del Estado se puede apreciar en Ayala [2000: 389-396], en particular este autor señala que: "La relación entre crecimiento del gasto público y crecimiento económico es positiva en casi todos los países. Ciertamente el crecimiento económico depende de otros factores y no únicamente del gasto público" [p. 446]. Santiago Levy [2000: 652-653] al respecto señala que la política económica y la política social son caras de la misma moneda, ya que una puede estar en capacidad de proveer los recursos para la otra.

<sup>6</sup>Puede verse al respecto el trabajo de Pánuco-Laguette *et al.* [1997: 232]. Estos autores señalan como ejemplos de este tipo de estudios los de Pedro Aspe [1993], "Economic transformation the mexican way", Cambridge, MIT, Press.; E. Kalter, [1992], "The mexican strategy to achieve sustained economic growth", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional; Nora Lustig [1992], "Mexico: The remaking of an economy", Washinton, D.C., The Brookings Institution (edición en español del Fondo de Cultura Económica). Un estudio que trata específicamente la relación de las políticas y el contexto socioeconómico es el de Santiago Levy [1991], "Poverty alleviation in México", working paper. Washington, D.C., World Bank Policy, Research and External Affairs, Country Department, II, mayo, citado en Fox *et al.* [1996]; tres estudios más recientes son los de Boltvinik [2000b], Cortés [2000] y De la Torre [2000].

<sup>7</sup>Véase Montes *et al.* [1995], cuyo estudio cubrió los años de 1990-1992. Otro trabajo que profundiza sobre el tema es el de Fox *et al.* [1996]. También se puede incluir en este grupo de estudios los de Labra [1999] y Gobierno del Estado-Coplade [1998].

<sup>8</sup>Al respecto puede verse Maldonado [2000] quien en su prueba de hipótesis, precisa al respecto que "se consideró que las mejoras en las condiciones de vida de la población no son explicadas sólo por el crecimiento económico de los distritos, por lo que se considera que esto se debió por la política de gasto social llevada a cabo por el gobierno federal y estatal, en las que se han invertido recursos económicos tendientes a mejorar las condiciones de vivienda de la población, así como por el apoyo que las familias reciben de los migrantes, el cual es utilizado para mejorar la situación de la vivienda y en menor proporción, para la alimentación" [pp. 22-23].

CUADRO 1  
OAXACA: INDICADORES DE POBLACIÓN, INVERSIÓN Y POBLACIÓN OCUPADA.  
AGRUPADOS POR VARIACIONES EN ÍNDICES DE MARGINACIÓN, 1990-2000

	1. Municipios que disminuyeron su población entre 1990 y 2000	2. Municipios que aumentaron su población entre 1990 y 2000	3. Municipios que elevaron su índice de marginación entre 1990 y 2000	3.1. Municipios que elevaron su índice de marginación y disminuyeron su población entre 1990 y 2000	3.2. Municipios que elevaron su índice de marginación y aumentaron su población entre 1990 y 2000	4. Municipios que disminuyeron su índice de marginación entre 1990 y 2000	4.1. Municipios que disminuyeron su índice de marginación y disminuyeron su población entre 1990 y 2000	4.2. Municipios que disminuyeron su índice de marginación y aumentaron su población entre 1990 y 2000
Grado								
Total	570	312	282	114	168	288	144	144
Municipios	570	312	282	114	168	288	144	144
Población 1990	3 019 560	2 367 583	1 905 109	304 629	1 600 480	1 114 451	347 348	767 103
Población 2000	3 438 765	2 843 288	2 163 755	281 868	1 881 887	1 275 010	313 609	961 401
Población var. 1990-2000								
TCP %	1.31	1.84	1.28	-0.78	1.63	1.36	-1.03	2.27
Absoluta	419 205	475 705	258 646	-22 761	281 407	160 559	-33 739	194 298
Pobl. var. %	13.88	20.09	13.58	-7.47	17.58	14.41	-9.71	25.33
Pobl. prom. 1990-1999	3 203 556	2 583 302	2 026 193	292 599	1 733 594	1 177 363	327 655	849 708
Inv. per cápita 1990-1999 (\$ <sup>pa</sup> )	3 500.48	3 574.49	3 165.86	3 197.40	3 160.54	4 076.34	3 911.24	4 140.00

1990

*Población*

<i>ocupada</i>	754 305	148 976	605 329	494 227	73 460	420 767	260 078	75 516	184 562
Sin ingresos	187 020	54 183	132 837	104 404	22 335	82 069	82 616	31 848	50 768
Menos de 1 SM	213 011	46 478	166 533	130 271	22 880	107 391	82 740	23 598	59 142
De 1 a 2 SM	193 855	29 354	164 501	139 507	16 866	122 641	54 348	12 488	41 860
Más de 2 y hasta 5 SM	104 801	10 694	94 107	79 929	6 614	73 315	24 872	4 080	20 792
Más de 5 SM	24 132	2 822	21 310	18 318	1 688	16 630	5 814	1 134	4 680
No especificado	31 486	5 445	26 041	21 798	3 077	18 721	9 688	2 368	7 320
2000									
<i>Población ocupada</i>	1 066 558	174 579	891 979	685 175	86 864	598 311	381 383	87 715	293 668
Sin ingresos	300 977	77 419	223 558	170 337	33 947	136 390	130 640	43 472	87 168
Menos de 1 SM	210 526	37 005	173 521	143 045	20 365	122 680	67 481	16 640	50 841
De 1 a 2 SM	255 636	33 652	221 984	171 867	18 586	153 281	83 769	15 066	68 703
Más de 2 y hasta 5 SM	197 065	16 450	180 615	131 015	8 918	122 097	66 050	7 532	58 518
Más de 5 SM	54 284	3 354	50 930	38 817	2 038	36 779	15 467	1 316	14 151
No especificado	48 070	6 699	41 371	30 094	3 010	27 084	17 976	3 689	14 287

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, Censo de población 1990 y 2000; Conapo, índices de marginación 1990 y 2000; y Gobierno del Estado de Oaxaca, datos de inversión.

<sup>a</sup>Se tomó la inversión asignada de 1990 a 1998 con cobertura municipal, con recursos federales y estatales, debido a que no se contó con los municipales, ni los datos de 1999. No se tomó la inversión con cobertura estatal ni regional.

**CUADRO 2**  
**INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA EN OAXACA**  
(Millones de pesos de 1993)

	1990 a 1999										Variaciones %			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Suma	Promedio	1990-1999	1995-1999
<i>Millones de pesos de 1993</i>														
Total	1 753.9	1 153.9	1 190.3	1 430.8	2 694.6	968.9	1 328.7	1 800.1	1 618.0	1 751.2	15 690.3	1 569.0	-0.2	80.7
Federal ejercida	1 569.9	981.4	1 013.7	1 229.7	2 521.5	810.3	1 137.5	1 529.0	1 392.2	1 588.9	13 774.0	1 377.4	1.2	96.1
Estatal obra pública <sup>a</sup>	125.4	127.7	135.4	136.9	132.0	106.7	128.8	191.2	111.6	68.6	1 264.4	126.4	-45.3	-35.7
Municipal obra pública <sup>a</sup>	58.5	44.9	41.2	64.2	41.0	51.9	62.4	79.9	114.1	93.7	651.9	65.2	60.2	80.5
<i>Porcentajes respecto al total</i>														
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Federal ejercida	89.5	85.0	85.2	85.9	93.6	83.6	85.6	84.9	86.0	90.7	87.8	87.8		
Estatal obra pública	7.2	11.1	11.4	9.6	4.9	11.0	9.7	10.6	6.9	3.9	8.1	8.1		
Municipal obra pública	3.3	3.9	3.5	4.5	1.5	5.4	4.7	4.4	7.1	5.4	4.2	4.2		

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, *vi Informe de gobierno*, anexo estadístico.

INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1995-1998.

El PIB se tomó de INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, para 1980 a 1995; Series históricas del producto interno bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1998, oferta, demanda global y producto interno bruto trimestral. Para 1999 a 2000 Banco de México, véase página de internet.

<sup>a</sup> Los datos de 1998 y 1999 no se encuentran disponibles.

estar de la población, o son estudios elaborados desde la perspectiva oficial que se plasman en documentos internos de dependencias oficiales que no ven la luz pública [Delegación de Sedesol en el Estado de Oaxaca, 1994], en trabajos realizados por el Banco Mundial [1989; 1991, y 1994] o auspiciados por este organismo [Plon, 1992], o en documentos oficiales donde se destacan los resultados alcanzados pero no se profundiza en el efecto de conjunto de los programas de inversión, y generalmente se refieren también a estudios de corto plazo.<sup>9</sup>

Considerando lo anterior debe señalarse que si bien tomamos como punto de partida el que la inversión tiene efectos positivos sobre el desarrollo<sup>10</sup> y, por ende, en el nivel de bienestar, deben hacerse varias precisiones:

a) Nuestro tema considera como eje fundamental la relación que se establece entre la inversión que realizan los tres niveles de gobierno –de ahí la utilización del concepto gubernamental–, y el bienestar de la población en el estado de Oaxaca, visto esto en sus aspectos específicos, es decir, de las características que adquiere la relación inversión-bienestar social en los municipios del estado; en la perspectiva del desarrollo regional donde la inversión tiene efectos diferenciados, basados en las capacidades de las regiones y montos y tipos de inversión que se apliquen en ellas. Conforme a esto, otro objetivo aquí es analizar la forma en que ha variado el nivel de bienestar de la población en los municipios de Oaxaca, lo que resulta de particular importancia, pues en él se concentra más de la cuarta parte de los municipios del país; por lo menos en 418 de ellos se mantiene la elección de sus autoridades por el método de usos y costumbres.

b) Buscando también profundizar en otros elementos que pudieran incidir en el nivel de bienestar de la población, sumamos al análisis la tasa de crecimiento de la población y el tipo de ocupación de la fuerza de trabajo, aunque resulta

<sup>9</sup>Planes e Informes del Gobierno del estado, varios años y Carrasco [1999].

<sup>10</sup>Además de Aguilar [1993: 38-41] y Leipsiger [2001: 40] pueden señalarse a Diamond y Spence [1984: 262-269]; Meadows y Jackson [1984: 270-281]; Looney y Frederiksen [1982: 249-259].

CUADRO 3

INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL FEDERAL NACIONAL Y EN OAXACA  
(Millones de pesos de 1993)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 aut.
<i>Inversión pública federal total en el país</i>	52 401.7	49 435.7	47 996.8	47 362.9	53 178.7	36 943.1	40 892.3	46 272.8	41 271.0	39 892.3	43 705.8
Funciones de gestión gubernamental	1 997.1	2 422.8	3 074.6	2 956.6	3 340.7	1 885.2	3 335.7	4 492.7	3 619.7	5 119.2	4 428.0
Funciones de desarrollo social	16 680.3	17 140.9	19 551.9	20 476.9	24 216.3	13 594.1	14 006.8	14 967.4	14 627.2	14 647.1	18 011.0
- Educación	2 126.2	2 294.7	2 485.7	3 389.0	3 337.4	3 167.5	3 355.3	3 580.1	3 606.2	2 833.9	3 636.2
- Salud, seguridad social, laboral y abasto	3 482.5	2 900.2	2 585.2	2 499.8	2 499.4	1 836.7	1 929.1	2 602.8	2 692.3	2 780.0	3 139.9
- Desarrollo regional y urbano	11 071.6	11 945.9	14 481.0	14 588.1	18 379.5	8 589.8	8 722.5	8 784.5	8 328.7	9 033.1	11 234.8
Funciones productivas (agropecuario)	33 724.2	29 872.1	25 370.3	23 929.4	25 621.7	21 463.8	23 549.7	26 812.7	23 024.0	20 126.0	21 266.9
- Desarrollo rural (agropecuario)	3 982.7	3 781.1	3 385.6	2 729.8	2 884.6	1 810.9	1 994.1	2 334.0	1 230.2	1 150.2	1 012.9
- Comunicaciones y transportes	9 656.6	5 383.1	4 570.5	5 704.0	6 521.3	4 427.6	4 839.0	6 529.6	4 274.9	4 785.1	4 328.8
- Energético	17 368.0	18 609.3	16 678.5	14 871.9	15 832.4	14 893.9	16 716.6	17 949.1	17 204.6	13 838.9	15 451.9
- Otras actividades económicas <sup>a</sup>	2 717.0	2 098.7	735.7	623.7	383.5	331.4	0.0	0.0	314.4	351.8	473.4

Inversión pública federal en Oaxaca	1 569.9	981.4	1 013.7	1 229.7	2 521.5	810.3	1 137.5	1 529.0	1 392.2	1 588.9	1 382.0
<i>Funciones de gestión gubernamental</i>	8.8	10.5	13.5	15.1	30.0	9.0	68.1	207.7	178.6	91.1	130.9
Funciones de desarrollo social	475.9	454.9	492.9	373.1	689.1	383.5	590.1	669.9	644.0	842.3	719.8
- Educación	70.6	88.9	65.4	149.0	159.0	103.3	69.4	137.8	145.9	108.0	138.2
- Salud, seguridad social, laboral y abasto	81.4	67.1	89.0	54.0	42.5	53.8	64.6	108.7	108.0	105.5	57.0
- Desarrollo regional y urbano	323.9	298.8	338.6	170.1	487.7	226.4	456.1	423.4	390.0	628.9	524.7
Funciones Productivas	1 085.3	516.0	507.3	841.5	1 802.4	417.7	479.3	651.4	569.7	655.4	531.3
- Desarrollo rural (agropecuario)	77.2	71.9	56.8	48.3	46.2	6.8	25.2	139.1	25.4	35.9	23.2
- Comunicaciones y transportes	243.6	148.4	87.3	577.0	1 515.8	171.3	186.7	281.4	192.4	282.7	143.3
- Energético	634.0	137.7	233.9	102.4	190.1	213.0	267.4	230.9	301.0	307.9	336.5
- Otras actividades económicas <sup>a</sup>	130.5	158.0	129.3	113.8	50.3	26.7	0.0	0.0	50.9	28.9	28.2

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, del I al VI Informe de Gobierno, anexo estadístico.

El PIB se tomó de INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, para 1980 a 1995; Series históricas del producto interno bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1998, oferta, demanda global y producto interno bruto trimestral. Para 1999 a 2000 Banco de México, véase página de internet.

<sup>a</sup>Incluye comercio, turismo, industria, minería y otros.

evidente que hay una serie de variables que también podrían explicar el aumento o pérdida de bienestar, pero por la complejidad que incorporarían a nuestro estudio no los hemos tomado en cuenta, entre ellos podemos destacar: a) las políticas de estado, diferentes a las de inversión; b) el contexto político que implica la acción de diversos actores políticos relacionada con la forma en que se define la utilización de los recursos; c) la organización administrativa que toma en cuenta entre otros elementos los de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y sus instancias particulares; d) la capacidad para administrar los recursos a partir de su organización administrativa para la planeación, la ejecución, el control y la evaluación de los programas; e) el entorno social y económico particular de las regiones y municipios, como son las características productivas de las regiones que distingue su capacidad de demanda (de consumo y de inversión) o para internalizar los efectos multiplicadores de la inversión, o de atracción y expulsión de movimientos migratorios, y f) el efecto de factores exógenos a los municipios y regiones, tales como los fenómenos económicos nacionales e internacionales que repercuten en sus procesos económicos, un ejemplo de ellos es el caso de la apertura económica nacional concretada en tratados de libre comercio o los movimientos internacionales de precios de productos que se producen en ellos.

Tomando en cuenta esta serie de aspectos, planteamos como una hipótesis general de trabajo que el bienestar de la población en los municipios de Oaxaca se eleva en función de la inversión gubernamental y del predominio de la ocupación de su población en los sectores no agropecuarios; y disminuye cuando la tasa de crecimiento de su población es mayor a la del promedio del estado.

Si bien aquí no se pretende llegar a comprobar esta hipótesis mediante un modelo matemático, sí se busca aportar datos estadísticos por los cuales se aprecien las relaciones entre las variables que la componen en los términos que ya hemos señalado.

Desde este punto de vista, como ya se comentó, será posible establecer nuevas líneas de investigación que busquen en el marco del federalismo, particularmente el fiscal, mejorar las políticas de desarrollo, no sólo en el estado de Oaxaca, sino además en el país.

## Aspectos teóricos de referencia

Evidentemente el marco teórico general en que se desenvuelve nuestro tema parte de la necesidad de la intervención del Estado en la economía para corregir las imperfecciones del mercado,<sup>11</sup> sobre todo si se le considera a la luz del proceso económico general de un país (como las crisis económicas o la inflación), y se le mide en relación con los resultados que otorga a la comunidad como un todo (por ejemplo, el desempleo o una inequitativa distribución del ingreso entre las clases sociales de la población), debido a que es guiado por las expectativas de las utilidades y las directrices de la demanda y oferta, se hace necesario emprender acciones correctivas por medio de la intervención del gobierno.<sup>12</sup>

Al respecto puede señalarse, sólo como un ejemplo, que en nuestro país, durante la última década, se ha vuelto a cuestionar el principio de que el crecimiento económico necesariamente reduciría la pobreza y, como es obvio, aumentaría el bienestar de la población, particularmente a partir de la crisis del peso en México,<sup>13</sup> planteándose que en la distribución del ingreso y la dismi-

<sup>11</sup>Desde el punto de vista económico, según nos señala Retchkiman [1987: 18], existen dos principios organizativos de la economía mediante los cuales se puede lograr el desarrollo: el mecanismo de autorregulación de las relaciones de la demanda y la oferta, llamado también el principio del mercado y el principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto.

<sup>12</sup>Desde este punto de vista el mecanismo del presupuesto estaría dirigido, "por definición, a conseguir el desarrollo económico, a la eliminación de las recurrentes tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza y a la distribución que más acomode a la comunidad de los recursos económicos disponibles, metas a las cuales se llega por medio de sistemas políticos y administrativos, procesos estos basados en objetivos sociales comunes" [Retchkiman, 1987: 19].

<sup>13</sup>Fox y Aranda [1996: xviii], destaca cómo entre los años ochenta y noventa la pobreza extrema empeoró a pesar de haberse vivido entre 1989 y 1994 una aparente estabilidad y crecimiento económico y que este agudizamiento de la pobreza se dio con mayor fuerza en las áreas rurales [p. 4]. Sin embargo, estudios más recientes

nución de la pobreza se requiere de políticas gubernamentales donde la paz política se auxilie de redes de seguridad social [Burki y Eduars, 1995].

En este campo hay vertientes teóricas que nos permiten ampliar nuestro marco de referencia sobre la intervención del Estado en la economía y el bienestar social de la población como son las que se refieren a la relación positiva que hay entre el crecimiento y la expansión del gasto público, o aquellas que enfatizan la relación que se establece entre los programas macroeconómicos y programas sociales con el bienestar, aunque para efectos de nuestro análisis recurrimos a una más específica que se refiere a la teoría que ha considerado la relación entre la inversión en infraestructura y el desarrollo económico, ya que nos resulta necesario apreciar la “política económica”, particularmente la de inversión, en su alcance regional lo cual se constituye en el puente que facilita la interpretación de los aspectos de la economía en el espacio regional, o viceversa [Miguel, 2001: 212].

La apreciación de nuestro tema desde la perspectiva de la política regional resulta necesaria debido, por una parte, a que, en tanto que las políticas fiscales, y sobre todo las monetarias, poseen un efecto global sobre el sistema económico, la “política regional” puntualiza el efecto de ellas en el ámbito espacial, y por otra, resulta necesario buscar la explicación de por qué a pesar de las diversas previsiones se mantienen y ensanchan las desigualdades regionales, o en su defecto, cómo puede explicarse con mejor certeza el desarrollo de las regiones pobres [Miguel, 2001:

---

señalan que, “contrariamente a lo que se pensaba, el crecimiento se traduce en un aumento del ingreso, no sólo para la población en general sino también para los sectores pobres en particular”. Véase Leipsiger [2001: 38] quien cita a Dollary Kraay [2000], “Growth is good for the Poor”, documento inédito; Washington, Banco Mundial. Alrededor de estas ideas consideramos que la validez o no de estas afirmaciones opuestas se debe llevar a un punto en el cual no se analicen los problemas desde una perspectiva general, sino de sus particularidades, ya que el problema radica en cómo se ha logrado el crecimiento económico, es decir si éste ha considerado el fortalecimiento de las estructuras productivas internas, que se constituyen en sólidas bases para el desarrollo del mercado interno, que en el caso de México y específicamente de Oaxaca, deberían descansar, por un lado, en el sector rural, donde habita un porcentaje alto de la población y, por otro, en las micro y pequeñas empresas que dan sustento a una parte importante de la mano de obra tanto del sector servicios como industrial.

211-212], lo que en el caso de nuestro tema de estudio se refiere específicamente a la problemática de, ¿por qué a pesar de que hay gastos crecientes de inversión en el estado de Oaxaca, los avances en el bienestar social son modestos? Este segundo aspecto resulta crucial pues “lo importante de la aplicación de la teoría regional es entender (y enfrentar) las consecuencias de la falta de armonía social y regional” [Miguel, 2001: 205].

Precisamente en este contexto se inserta la teoría del desarrollo regional y la infraestructura, la cual señala que independientemente de si la infraestructura es el factor iniciador del desarrollo o viceversa, si el desarrollo genera la necesidad de infraestructura, lo que sí queda claro, por un lado, es que existe una conexión positiva y significativa y que la misma varía según el contexto [Aguilar, 1993: 38-40], incluso análisis más recientes<sup>14</sup> señalan cómo las inversiones en infraestructura (incluyendo las reparaciones y ampliaciones) no sólo son esenciales para el crecimiento económico, sino además para aumentos tangibles del bienestar para los pobres, particularmente en rubros como agua potable y saneamiento, transporte al lugar de trabajo, y energía eléctrica; y, por otro lado, que la misma varía según el contexto, ya que la inversión en infraestructura<sup>15</sup> puede ayudar a eliminar las disparidades económicas regionales, por lo que éstas deberán diferir a lo largo de un país si las diferencias de desarrollo económico han de disminuir, ade-

<sup>14</sup>Véase Leipsiger [2001: 40] quien cita a David Canning [1998], “A database of world infrastructure studies, 1950-1995”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a política de desarrollo núm. 1929, Washington, Banco Mundial; José Luis Guasch [2001], “Inventory levels in LAC: a red flag for competitiveness and productivity” Occasional Note, Washington; Banco Mundial, Deepa Narayan *et al.* [2000], “Voices of the poor: crying out for change”, Nueva York, Oxford, University Press para el Banco Mundial.

<sup>15</sup>Esta teoría considera dos clases de inversión conforme al efecto que tiene en la economía o en la sociedad, la inversión en infraestructura social (IIS) permite ampliar el capital humano al dirigirse a inversiones en educación, instalaciones de salud pública, vivienda, etc.; y la inversión en infraestructura económica (IIE) que se orienta hacia las actividades directamente productivas (ADP), consistentes, por ejemplo, en sistemas de transporte, oferta de servicios públicos como agua, gas y electricidad, irrigación y drenaje. Véase N.M. Hansen [1965b], “The structure and determinants of local public investment expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 47, pp. 150-162, citado en Aguilar [1993:38 y 39]. En Aguilar [1993: 39] se citan varios autores seguidores de Hansen, que han ampliado estas definiciones, por ejemplo, adicionando al producto de las actividades directamente productivas [ADP] indicadores tales como incremento en el ingreso, empleo o inversión.

más, el efecto de la infraestructura en el ingreso puede ser significativo pero dependerá de: a) características económicas de las regiones que reciben esas inversiones, b) el tipo de inversión en infraestructura y c) el factor tiempo. Hansen y Hirshman sugieren al respecto una política de crecimiento desequilibrado donde sólo unos proyectos son iniciados y los sectores clave son seleccionados mediante mediciones de efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia delante en términos de insumo-producto máximo, lo que buscaría inducir las decisiones de inversión.<sup>16</sup>

Específicamente nuestra hipótesis toma como referencia el ejercicio realizado por Meadows y Jackson [1984], quienes basados en las teorías de Hansen, representaron las características regionales del efecto de la provisión de infraestructura en el desarrollo regional considerando en su modelo las variables de *población*, *tasa de actividad económica e infraestructura*, aunque nosotros habremos de utilizar en lugar de la variable *actividad económica* los datos de "sector de actividad económica en que se ocupa la población", debido a que no se cuenta con información sobre el producto interno bruto en el nivel municipal, y en el caso de la variable *infraestructura*, usamos en un primer acercamiento, los datos de "inversión gubernamental en el nivel de los municipios de la entidad", pretendiendo añadir para una investigación posterior los cambios que de la misma se reflejan en la disponibilidad de infraestructura en esos mismos municipios.<sup>17</sup>

Estas apreciaciones teóricas se enriquecen a la luz de las aportaciones de la teoría del federalismo y la descentralización, al

<sup>16</sup>Looney y Frederiksen [1981: 251], las obras que se citan de estos autores son N.M: Hansen [1965a: 4] y A. Hirshman [1958: 62-63], "The estrategy of economic development", Newhaven y Londres, Yale University Press.

<sup>17</sup>La variable inversión gubernamental tendría efectos positivos sobre el bienestar tanto en lo referente a la generación de ingresos como servicios públicos. La variable de población ocupada en los sectores no agropecuarios (la industria y los servicios), se relaciona con los efectos positivos que tendría el crecimiento económico por lo que de alguna forma supliría la tasa de crecimiento del PIB, y la tercera variable hace referencia a la necesidad de servicios adicionales por efecto del crecimiento de la población, además de manifestar fenómenos poblacionales de atracción (hacia áreas urbanas que ofrecen oportunidades de trabajo y mejoras en el nivel de bienestar) y repulsión (de áreas con bajas oportunidades de trabajo y bajos niveles de remuneración y de bienestar).

plantearse la primera como el “principio por medio del cual se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal y los estados” [Schechter, 2000: 29] y la segunda como el “proceso de delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno” [Javed, 1999: 3] que “impacta en el desarrollo, donde las relaciones intergubernamentales afectan desde los servicios, el alivio a la pobreza hasta el desarrollo del sector financiero y la estabilidad macroeconómica” [Litvak, 1999: v].<sup>18</sup> Así, desde la perspectiva de estas teorías, es posible analizar la forma en que se organiza el Estado para utilizar más eficiente y eficazmente los recursos, particularmente los de inversión.

En la práctica los procesos de descentralización de responsabilidades, autoridad en la toma de decisiones y de recursos a gobiernos intermedios y locales, y a menudo a las comunidades y el sector privado, se empezaron a vivir mundialmente y en particular en los países latinoamericanos a partir de los años ochenta y principios de los noventa [Javed, 1999: 1; Manor, 1999: 8], los cuales se apreciaron como una alternativa del desarrollo, después de casi 60 años donde la tendencia fue centralizar el poder y los recursos, apreciándose que fracasó en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza, particularmente en los programas de desarrollo rural, debido a que muchos de ellos fueron diseñados y ejecutados por representantes de los gobiernos centrales con poca o ninguna conexión con las comunidades [Manor, 1999: 8].<sup>19</sup>

Sin embargo, aun cuando la descentralización gana amplio apoyo en el mundo como una propuesta de solución a los problemas de muchos años de eficiencia y equidad del sector público,

<sup>18</sup>Miguel [2001: 216] nos indica que existen tres tipos de descentralización “la funcional que implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado. La ‘descentralización territorial’ presupone el traspaso de poder a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Finalmente, la ‘descentralización política’ constituye la forma máxima de la función descentralizadora, y se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales participativos.”

<sup>19</sup>Al respecto Santiago Levy [1991] señala que hasta los años ochenta “los principales determinantes de la pobreza en México habían sido la incertidumbre macroeconómica, la preferencia hacia lo urbano en el gasto social y de infraestructura y acuerdos institucionales y políticas gubernamentales en las áreas rurales que discriminaron contra los pobres”, citado en Jonathan Fox [1996: xvi].

e incluso los defensores de la política antipobreza descentralizada, generalmente suponen que devolviendo el ejercicio de las decisiones a los gobiernos estatales y locales necesariamente se aumenta la efectividad del desarrollo y respuesta a los ciudadanos [Fox, 1996: 1], las conclusiones de diversos análisis han llegado a establecer que la descentralización, ha desempeñado más bien un papel modesto en la promoción del crecimiento de las áreas rurales.<sup>20</sup>

A pesar de esto último, no pueden soslayarse las posibilidades que ofrecen para la elevación del bienestar de la población las políticas de descentralización en un ámbito de colaboración que brinda particularmente a los países que se organizan dentro del federalismo, donde se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal y los estados, particularmente en un amplio campo democrático.

<sup>20</sup> Manor [1999: 117], señala al respecto que pueden existir otros elementos que apoyen en mayor medida el crecimiento, por ejemplo, en el caso de China que la evidencia fuertemente sugiere que la principal causa del crecimiento fue una ola de inversión extranjera, provocada por la reducción de controles sobre las empresas, donde la descentralización estuvo lejos de ser el principal motor que dirigiera el proceso. Particularmente en el caso de Oaxaca, Jonathan Fox nos comenta que respecto al Programa de Solidaridad, aunque la participación activa de la comunidad en la selección e instrumentación de los proyectos es una condición necesaria, no resulta suficiente para obtener un efecto contra la pobreza [Fox, 1996: 46]. Fausto Díaz Montes *et al.* [1995: 3], señala acerca de la capacidad de la descentralización de los programas y la reducción de la pobreza, que se han reconocido las limitaciones del Programa de Solidaridad para erradicar la pobreza extrema, especialmente por no centrarse en una política de creación de empleo permanente, estable y remunerador que repercuta decididamente en el ingreso de la población. Esto es así ya que hay que tener en cuenta que “el principal activo que tiene la población de bajos ingresos es precisamente su fuerza de trabajo y si no contamos con políticas que permitan valorar realmente el trabajo, con capacitación y educación, será muy difícil avanzar” Levy [2000: 651]. Fox [1996: 5] ha señalado que también esa fue la carencia de Solidaridad en Oaxaca, si se toma en cuenta que originalmente dentro del programa de Fondos Municipales de Solidaridad para los cuatro estados en el Programa de Descentralización y Desarrollo Regional, se había planteado que entre 1990 y 1994 se canalizarían a proyectos productivos en áreas rurales de bajos ingresos, 30% de los recursos invirtiéndose solamente 5% conforme a la elección de las organizaciones de productores. En el mismo sentido, Rodolfo de la Torre [2000: 644] señala que la desigualdad de mayor importancia proviene de las remuneraciones al trabajo, las cuales se asocian principalmente a disparidades en los niveles de educación y que en el periodo de reformas aumentó la desigualdad en la economía, cambiando la composición sectorial de la producción e incorporando cambios tecnológicos que favorecieron una mayor demanda por capital físico y humano respecto a la utilización de trabajo no calificado.

## El contexto de la inversión gubernamental en Oaxaca

Se ubica en la década de los noventa la cual se ha caracterizado en nuestro país en el terreno económico por:

a) La presencia de crisis económicas y situaciones económicas internacionales que han afectado a nuestra economía, las cuales se enfrentaron con políticas de restricción, que implicaron para el país una menor participación del Estado en la economía al reducirse su aportación en la generación del producto interno bruto (PIB) de 16.9% en 1990 a 13.6% en 1999.<sup>21</sup> El reflejo de esta situación se puede ubicar en la reducción del gasto del gobierno como proporción del PIB que implicó tan sólo para el sector público federal pasar de 28% en 1990 a 22% en 1999, hecho que en definitiva no se comparte con las economías industrializadas, quienes por el contrario elevaron la participación de dicho sector de 45% a poco más de 50% en los años noventa.<sup>22</sup> Al respecto resulta importante señalar que en nuestro país esta reducción se basó en la disminución de las empresas y organismos controlados presupuestalmente,<sup>23</sup> aunada a un menor servicio de la deuda pública.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Cálculos elaborados con datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1997 y 1998-1999, base 1993.

<sup>22</sup> El marco más general de estos cambios se puede ubicar en el de las políticas restrictivas implantadas en los países de América Latina con motivo de los desequilibrios externos y crisis económicas que se presentaron a principios de los años ochenta en estos países, que llevaron a una reducción de la participación del gasto del gobierno general en casi cinco puntos porcentuales (pasó de 26 a 21%) respecto al producto interno bruto entre 1982 y 1991. Al respecto puede verse para los datos de América Latina y los países desarrollados, Gabin y Hansmann [1999: 34]. Respecto a los datos para México se calcularon de informes de gobierno de los presidentes de la República, 1993-2000 e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1988-1999.

<sup>23</sup> Esta situación ha seguido el patrón observado en América Latina, pues según señala Gabin (1999: 34), la disminución del gasto de las empresas públicas [...] como porcentaje del PIB, han alcanzado un máximo de alrededor del 20 por ciento del PIB en 1981 a aproximadamente un 10 por ciento en 1993, como reflejo de las privatizaciones y de la racionalización de las empresas públicas que se ha llevado a cabo en toda la región".

<sup>24</sup> En el caso del sector público federal debe destacarse que dentro del gasto no programable aun cuando el servicio de la deuda ha disminuido en su monto como producto de la reducción de la deuda acumulada y, por lo mismo, una menor presión sobre los

- b) Procesos de reorganización del Estado que en el terreno de la política fiscal se apreciaron en una transferencia de recursos hacia las entidades federativas y los municipios que alcanzaron 6.8% respecto al PIB en 1999, lo que implicó que estos niveles de gobierno llegaran a ejercer 60% del gasto primario del gobierno federal en 1999 [Gil, 2001], debido por una parte, a adecuaciones al sistema de coordinación fiscal, particularmente en lo relativo a los cambios de fórmulas de distribución de participaciones a principios y mediados de los años noventa y la elevación paulatina de estos recursos pasando de 2.8 respecto al PIB en 1990 a 3.1 en 1999;<sup>25</sup> y, por otra, en el terreno del gasto a procesos de descentralización de recursos y responsabilidades hacia las entidades y municipios, en particular de la educación (1992), seguridad pública (1995), salud (1996) y los destinados a reducir la pobreza extrema (1996), todos los cuales para el año de 1998 se incorporaron al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>26</sup> considerados como ingresos propios de los estados a partir de 1999, estas transferencias de gasto llegaron a representar 3.7% del PIB en 1999 [Gil, 2001].
- c) La disminución del déficit fiscal ordinario del sector público federal de 2.25% en 1990 a 1.14% en 1999 en contraposición

---

recursos públicos para su financiamiento, no se aprecia con claridad que en sentido opuesto se eleve el gasto programable en relación al PIB, a no ser cuando la situación de la economía y del ingreso fiscal le permiten al gobierno federal aumentar ese tipo de gasto.

<sup>25</sup> Estos datos se calcularon a partir de las cifras de los informes de gobierno de Ernesto Zedillo.

<sup>26</sup> Al respecto la OCDE [1998: 9-10], ha señalado que México no contó “con una política regional, sino con políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales, como la política social, de capacitación o de investigación y desarrollo” las cuales tuvieron distintos efectos de acuerdo a sus diferentes objetivos territoriales, destacando que en los territorios, el gobierno federal controlaba grandes sectores del gasto público y las decisiones eran tomadas siguiendo un proceso desconcentrado, el cual no facilitaba la combinación y adaptación eficiente de las políticas sectoriales sobre el territorio nacional y que únicamente la política de alivio a la pobreza mostraba un marco institucional adecuado que le permitía una instrumentalización eficiente. Este organismo señala también que el proceso desconcentrado del gasto público podría ser en gran medida descentralizado, dando absoluta responsabilidad sobre ciertos sectores a los estados y municipios, además las políticas sectoriales delegadas deberían ser remplazadas progresivamente por una descentralización más amplia, una estrategia de desarrollo regional más explícita y unos mecanismos de coordinación entre la federación y los estados más eficientes.

a la elevación del déficit fiscal<sup>27</sup> de los gobiernos de las entidades federativas pasando de 0.1 a 3.2% respecto al PIB entre 1990 y 1999 (casi 26 veces),<sup>28</sup> como expresión de la centralización de las fuentes de ingresos por parte de la federación, la dependencia de las participaciones federales<sup>29</sup> y el aumento del gasto corriente por parte de estos niveles de gobierno, a todo lo cual se suma la disminución de la inversión,<sup>30</sup> al constituirse en una variable de ajuste, presionada por las reducciones presupuestales de los tres niveles de gobierno, particularmente las federales.

En el terreno social el marco lo podemos referir a:

a) Importantes rezagos en materia social a nivel nacional, destacando no sólo la persistencia de la pobreza, sino además su agudización, que se expresa en una mayor concentración del ingreso [De la Torre, 2000: 637 y 644; Boltvinik, 2000: 583 y 606]; muestra de ello es el hecho de que en 1999 de cada 100

<sup>27</sup> Como déficit fiscal se considera la diferencia entre los ingresos y gastos ordinarios de este orden de gobierno.

<sup>28</sup> Cálculos elaborados con datos para la federación: Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/Infocinanciera/Infecon/cuadros/crm2.htm>, y para los datos de estados y municipios, INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998, 1996-1999.

<sup>29</sup> Mediante las participaciones, las finanzas de las entidades y municipios quedan sujetas a las variaciones de los ingresos federales, las cuales han vivido sus momentos más difíciles en etapas de crisis económicas del país cuando la participaciones acusan marcadas caídas en términos reales, por ejemplo, de 1994 a 1995 se redujeron 5 500 millones de pesos en el país. Estos cálculos fueron realizados a partir de los datos del III al VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo.

<sup>30</sup> La dependencia respecto a los ingresos provenientes de las participaciones se establece a partir de que en promedio representan 80% de los ingresos ordinarios de los gobiernos de los estados, sin incluir al Distrito Federal, y 60% del ingreso de los ayuntamientos. Dentro de los egresos netos (que incluyen amortizaciones, gastos administrativos, obras públicas y fomento y transferencias) los gastos administrativos más las transferencias se elevaron entre 1990 y 1999 de 70 a 83% dentro del total en el caso de los estados, manteniéndose en niveles cercanos a 65% en el caso de los municipios. Por lo que se refiere a la inversión, disminuyó su participación en el gasto programable del sector público federal Presupuestario de 9.3% en 1990 a 6.6% en 1999; en los estados pasó de 25% a 9.8% dentro de los egresos netos, y en los municipios mostró una tendencia decreciente entre 1990 y 1998 pues pasó de 29.2 a 26.5%, aunque se elevó 31% en 1999. Estos datos fueron calculados para los estados y municipios del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998, 1996-1999; y para la federación, del VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 2000.

mexicanos 28 vivían en situación de pobreza extrema habiéndose casi triplicado respecto a 1984, o que según el Banco Mundial en Indicadores sobre el Desarrollo Mundial 2000, 17.9% de los mexicanos sobrevivía con menos de un dólar diario y 42.5% con dos dólares.<sup>31</sup> Rezagos que se presentan no obstante el replanteamiento de la política social, a partir de la descentralización de los recursos tanto en su vertiente de gasto corriente, como en el de inversión.<sup>32</sup>

b) A su vez los rezagos en materia social se ubican en un contexto de combinación de dos tipos de acciones que desarrolla el Estado, las políticas económica y social. Desde la perspectiva económica, la política llevada a cabo con las crisis, redujo el bienestar de la población, medida por el indicador de los ingresos [Boltvinik, 2000: 603-604]; en tanto que desde la política social, se permitió elevarlo satisfaciendo las necesidades básicas específicas, manteniendo el nivel de los servicios básicos (educación y salud), agua, drenaje y electricidad.<sup>33</sup> Específicamente en el caso de la inversión gubernamental en la última década se ubicó: 1. en la política económica, como una variable de ajuste dentro de las reducciones presupuestales de los tres niveles de gobierno, particularmente las federales, y el retiro de la inversión del gobierno federal en actividades productivas, que implicó una disminución de recursos en este renglón<sup>34</sup> (véase el cuadro 4) y 2. en la política

<sup>31</sup> La información es citada en Roberto González Amador, "Pobres extremos, 28 por ciento de mexicanos", en periódico *La Jornada*, domingo 13 de febrero de 2000; y Roberto González Amador, "B.M. 42.5 por ciento de los mexicanos sobrevive con menos de dos dólares diarios", periódico *La Jornada*, viernes 14 de abril de 2000.

<sup>32</sup> Habría que añadir aquí que además del conjunto de políticas económicas que pudieran haber afectado los niveles de bienestar de la población, una en específico, la de contención de los salarios, véase Humberto Pánuco-Laguette *et al.* [1997: 240, 258 y 265] y Fernando Cortés [2000: 612-613]. Óscar Altamir [2000: 209], señala que más allá de la represión salarial para propósitos de estabilización y recuperación, se encuentra la reforma de las relaciones laborales y los cambios en el funcionamiento del mercado de mano de obra que afectan la desigualdad.

<sup>33</sup> Hasta 1996 éstas eran las tendencias que mostraban los datos que analiza Boltvinik [2000: 583, 586 y 604].

<sup>34</sup> Al respecto el Banco Mundial [2001: 69] señala que "la infraestructura parece haber sido un invitado no bienvenido en Los Pinos en los últimos seis años (de la administración del doctor Zedillo). Mientras el gobierno enfocó sus esfuerzos sobre el equilibrio presupuestal y la estabilización de la cuenta corriente después de la crisis de 1994-1995, la infraestructura fue detenida. Se notó al respecto, que la inversión pública en México ha mostrado una tendencia irregular, aparentemente guiada más por los precios del petróleo que por necesidad[...]".

social, dentro del replanteamiento de la participación del gobierno federal, por medio la descentralización de recursos.

## Participación de los diferentes niveles de gobierno en Oaxaca

Con el objeto de tener un marco más preciso de la forma en que se han relacionado los tres niveles de gobierno en el estado de Oaxaca, resulta necesario apreciar las circunstancias que rodean sus finanzas públicas, y el papel que desempeña en ellas y en el propio desarrollo del estado el gobierno federal.

Utilizando las estadísticas disponibles,<sup>35</sup> encontramos que el peso del gasto federal resulta determinante dentro del total de recursos públicos, con 86% en promedio entre 1994 y 1999, ubicándose en segundo lugar el gobierno del estado con 10% y en tercero los municipios con 4%, aunque este último mostró incrementos importantes al pasar de 2% en 1994 a 5% en 1999, sustentado en un aumento en términos reales de 180% (véase el cuadro 5).

En el proceso de descentralización del gasto federal, es posible observar, basados en los mismos datos estadísticos, que de los recursos del gasto programable federal ejercido en el estado de Oaxaca, el gobierno de la entidad pasó de administrar 5% en 1994 a 42%,<sup>36</sup> en 1999, lo que sumado a sus gastos de administración y obra pública, lleva a que del gasto total de los tres niveles de gobierno, el gobierno estatal pase de administrar 15% en 1994 a 45% en 1999.<sup>37</sup> Estos últimos datos sumados a los gastos de los muni-

<sup>35</sup> El gasto federal se refiere al gasto programable ejercido en Oaxaca; el estatal a los egresos efectivos ordinarios sin incluir el rubro de transferencias, esto es, se toman en cuenta aquí los gastos administrativos y de obra pública, los datos se toman así debido a que en el rubro de transferencias se ubican las participaciones a municipios y los recursos federales descentralizados, como el ramo 33 federal, permitiendo esto no duplicar las cifras que se registran en los otros dos niveles de gobierno; y, finalmente, para el caso de los municipios se incluyeron a los egresos efectivos ordinarios (gastos administrativos, obra pública y transferencias). (Véase el cuadro 5.)

<sup>36</sup> Este dato se refiere al rubro de otras transferencias dentro del rubro transferencias correspondientes al gasto ordinario total del gobierno del estado (véase el cuadro 6).

<sup>37</sup> A esta cifra habría que restar los recursos del ramo 33 que van dirigidos y son administrados directamente por los ayuntamientos en los fondos referidos al fondo de infraestructura social municipal y el fondo de fortalecimiento de los municipios. Aquí lo presentamos unido debido a que las fuentes consultadas no lo desglosan.

CUADRO 4  
OAXACA EN EL GASTO PÚBLICO FEDERAL, VARIABLES SELECCIONADAS<sup>d</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Miles de millones de pesos de 1993											
<i>Gasto programable federal en Oaxaca</i>	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5.63	4.17	4.55	5.08	5.37	6.08	5.53
Gasto federal en educación en Oaxaca	0.94	1.12	1.32	1.46	1.66	1.49	1.51	1.66	1.95	2.03	2.13
Inversión pública federal en Oaxaca <sup>a</sup>	1.57	0.98	1.01	1.23	2.52	0.81	1.14	1.53	1.39	1.59	1.40
Funciones de gestión gubernamental	0.01	0.01	0.01	0.02	0.03	0.01	0.07	0.21	0.18	0.09	0.13
Funciones de desarrollo social	0.48	0.45	0.49	0.37	0.69	0.38	0.59	0.67	0.64	0.85	0.73
Funciones productivas	1.09	0.52	0.51	0.84	1.80	0.42	0.48	0.65	0.57	0.66	0.54
Recursos para el combate a la pobreza, ramos 20, 26 y 33 (FAS) en Oaxaca <sup>a</sup>	0.38	0.42	0.49	0.46	0.56	0.48	0.45	0.43	0.35	0.43	0.46
Recursos del ramo 33 en Oaxaca <sup>b</sup>									2.13	2.46	2.70
<i>Gasto no programable federal</i>											
Participaciones a entidades federales y municipios para Oaxaca	0.56 <sup>c</sup>	0.65 <sup>c</sup>	0.78 <sup>c</sup>	0.86 <sup>c</sup>	1.02 <sup>c</sup>	0.90	1.02	1.04	1.07	1.14	1.31
Porcentajes											
Oaxaca en el gasto programable federal	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2.45	2.15	2.21	2.21	2.37	2.60	2.29
En el gasto federal en educación	3.73	3.69	3.71	3.50	3.51	3.47	3.48	3.48	3.58	3.73	3.73

En la inversión pública federal	3.00	1.99	2.11	2.60	4.74	2.19	2.78	3.30	3.37	3.98	3.16
Funciones de gestión gubernamental	0.02	0.02	0.03	0.03	0.06	0.02	0.17	0.45	0.43	0.23	0.30
Funciones de desarrollo social	0.91	0.92	1.03	0.79	1.30	1.04	1.44	1.45	1.56	2.11	1.65
Funciones productivas	2.07	1.04	1.06	1.78	3.39	1.13	1.17	1.41	1.38	1.64	1.22
En la inversión pública federal en cada función											
Funciones de gestión gubernamental	0.44	0.43	0.44	0.51	0.90	0.48	2.04	4.62	4.93	1.78	2.96
Funciones de desarrollo social	2.85	2.65	2.52	1.82	2.85	2.82	4.21	4.48	4.40	5.75	4.00
Funciones productivas	3.22	1.73	2.00	3.52	7.03	1.95	2.04	2.43	2.47	3.26	2.50
En los recursos para el combate a la pobreza											
Ramo 20, 26 y 33 (FAIS) <sup>a</sup>	7.48	6.52	6.39	5.57	6.60	7.20	7.22	7.38	6.79	7.36	7.65
En los recursos del ramo 33 <sup>b</sup>									4.92	4.93	5.01
<i>Oaxaca en el gasto no programable federal</i>											
Oaxaca en las participaciones	1.76	1.94	2.14	2.29	2.65	2.72	2.82	2.53	2.50	2.47	2.73
a entidades federales y municipios											

Fuente: Elaborado con datos para 1990-1999 Ernesto Zedillo, vi *Informe de Gobierno*, 2000, anexo estadístico y para 2000 Vicente Fox, i *Informe de Gobierno*, 2001, anexo estadístico.

<sup>a</sup>Hasta 1997 sólo se tomaba en cuenta el ramo 26, que incluía los recursos que a partir de 1998 se distribuyen en los ramos 26, 20 y 33 (FAIS).

<sup>b</sup>En el año 2000 se tomó el presupuesto modificado.

<sup>c</sup>En el período 1990-1994 las cifras no incluyen los gastos por la Administración Financiera de las Participaciones de ingresos federales en virtud de que estas erogaciones sólo afectan la contabilidad del gasto público. Por ello los datos pueden diferir con los que se presentan en el cuadro de gasto neto devengado del sector público presupuestario. Para 1999 cifras al primer semestre.

<sup>d</sup>Cifras del Presupuesto Autorizado por la H. Cámara de Diputados. Para hacer compatible la serie se excluyen Adefas.

<sup>e</sup>La inversión del 2000 se refiere a la autorizada.

CUADRO 5

GASTO PÚBLICO EJERCIDO EN OAXACA POR LA FEDERACIÓN, EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS  
(Millones de pesos de 1993)

	1990 a 1999						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
<i>Millones de pesos de 1993</i>							
Total	6 472.9	4 869.7	5 356.2	6 043.5	6 231.8	7 020.5	5 999.1
Gasto programable federal	5 637.8	4 176.2	4 560.1	5 086.2	5 373.5	6 058.1	5 148.7
Egresos efectivos ordinarios del estado (sin transferencias) <sup>1</sup>	712.2	524.6	583.1	728.8	603.4	614.3	627.7
Egresos efectivos ordinarios de los municipios	122.8	168.9	213.0	228.6	254.8	348.2	222.7
<i>Estructura porcentual</i>							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto programable federal	87.1	85.8	85.1	84.2	86.2	86.3	85.8
Egresos efectivos ordinarios del estado (sin transferencias) <sup>1</sup>	11.0	10.8	10.9	12.1	9.7	8.7	10.5
Egresos efectivos ordinarios de los municipios	1.9	3.5	4.0	3.8	4.1	5.0	3.7

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, *vi Informe de Gobierno*, anexo estadístico y Vicente Fox, *i Informe de Gobierno*, 2000.

INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1995-1998.

INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, para 1980 a 1987; Series históricas del producto interno bruto trimestral, 1980.I - 1998.I; para los datos de 1988 a 2001, Banco de México, página de Internet, [www.banxico.org.mx/Información Financiera](http://www.banxico.org.mx/InformaciónFinanciera) y Económica/Indicadores Económicos y Financieros/Producción/Cuentas Nacionales.

<sup>1</sup>Las transferencias se refieren a participaciones a municipios y recursos federales descentralizados como el ramo 33.

cipios nos daría que estado y municipios pasaron de administrar 17 a 50% en esos mismos años (véase el cuadro 6).

Esta gran descentralización de recursos que ha llevado consigo mayores responsabilidades al gobierno del estado y a los municipios de Oaxaca, que si bien no se expresan en un desequilibrio de sus finanzas al final de cada ejercicio fiscal, sí ha coincidido con una elevación de la contratación y amortización de deuda en términos reales, especialmente en la crisis de 1995, que en el caso del estado ha implicado en el periodo 1990-1999 un aumento del uso del endeudamiento en 2.7 y 4.5 veces en lo que toca a amortizaciones. Esto resulta importante en las finanzas de este estado, pues los pagos de deuda pública y el endeudamiento equivalen a porcentajes cercanos a 60%, tanto de los egresos netos del año como de los ingresos efectivos propios, respectivamente (véase el cuadro 7).

No obstante lo anterior, resulta innegable que en la perspectiva de los gastos federales éstos han resultado con un saldo favorable para Oaxaca, tanto en lo referente a las participaciones, que se ubican en su gasto programable y se identifican como transferencias no condicionadas, como en el gasto programable, donde se incluyen las transferencias condicionadas del ramo 33 del presupuesto de egresos federal.

Así, en lo relativo a las participaciones, los cambios en la fórmula de distribución llevados a cabo en 1990, Oaxaca, en el contexto nacional, aumentó de manera significativa su participación pasando de 1.8% en 1990 a 2.5% en 1999, aunque debe señalarse que en los últimos años ha mostrado una tendencia decreciente pues en 1996 se había alcanzado 2.8% de participación, lo que ha llevado a una menor disponibilidad de recursos tanto del gobierno del estado como de los municipios<sup>38</sup> (véase el cuadro 4).

<sup>38</sup> Esta elevación de la participación de Oaxaca en las participaciones federales no se ha distinguido por ser un proceso continuo y homogéneo, ya que presenta cuatro etapas, dos de elevación y dos de reducción: la primera va de 1980 a 1984 (pasó de 1 a 1.7%), años en los que se establecen los fondos de fomento municipal y el fondo financiero complementario; una reducción entre 1984-1988 (disminuyó de 1.7 a 1.5%) que coincide con las crisis económicas de esos años; otra elevación de 1988 a 1996, que va de 1.5 a 2.8% como resultado de los cambios en las fórmulas de distribución y de un

CUADRO 6

GASTO PÚBLICO EJERCIDO EN OAXACA:  
 RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO<sup>1</sup> Y LOS MUNICIPIOS,<sup>2</sup> 1994-1999  
 (Millones de pesos de 1993)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1990 a 1999	
							Suma	Promedio
<i>Gasto público en Oaxaca</i>	6 472.9	4 869.7	5 356.2	6 043.5	6 231.8	7 020.5	35 994.6	5 999.1
Recursos administrados por el gobierno del estado <sup>1</sup>	996.1	1 793.4	1 944.4	2 326.1	2 652.4	3 171.2	12,883.6	2 147.3
Recursos que administra el gobierno del estado dentro del gasto público total en Oaxaca %	15.4	36.8	36.3	38.5	42.6	45.2	35.8	35.8
Recursos administrados por el gobierno del estado y los municipios (incluyendo los transferidos por el gobierno federal) <sup>3</sup>	1 118.9	1 962.3	2 157.4	2 554.6	2 907.2	3 519.4	14 219.9	2 370.0

Recursos administrados por el gobierno del estado y los municipios (incluyendo los transferidos por el gobierno federal) en el gasto público en Oaxaca %

Recursos federales administrado por el estado<sup>1</sup>

Recursos federales administrados por el estado respecto al gasto programable federal %

17.3	40.3	40.3	42.3	46.7	50.1	39.5	39.5
287.4	1 271.9	1 363.9	1 597.5	2 050.9	2 558.1	9 129.7	1 521.6
5.1	30.5	29.9	31.4	38.2	42.2	29.6	29.6

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, vi *Informe de Gobierno*, anexo estadístico y Vicente Fox, i *Informe de Gobierno*, 2000.

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1992-1996, 1994-1997 y 1995-1998.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para los datos de 1988 a 2001, Banco de México, página de Internet, [www.banxico.org.mx/Información Financiera](http://www.banxico.org.mx/InformaciónFinanciera) y Económica/Indicadores Económicos y Financieros/Producción/Cuentas Nacionales.

<sup>1</sup>Recursos administrados por el gobierno del estado son iguales a los egresos efectivos ordinarios del estado sin incluir participaciones a municipios. En los egresos efectivos ordinarios se incluyen las transferencias federales.

<sup>2</sup>Se refiere a los egresos ordinarios de los municipios.

<sup>3</sup>Se incluye en este concepto los egresos administrados por el gobierno del estado más los egresos ordinarios de los municipios.

<sup>4</sup>Se refiere a los recursos de egresos ordinarios del gobierno del estado por concepto de transferencias federales en las cuales destaca el ramo 33 a partir de 1998. En otros términos se refiere a los gastos por transferencias que no incluyen las participaciones a municipios.

Estos datos incluyen recursos administrados por los municipios ya que la fuente de información no presenta el desglose respectivo, nos referimos a los fondos de Infraestructura Social Municipal y a los de Fortalecimiento de los Municipios.

CUADRO 7

OAXACA: INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, 1990-1999  
(Millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Total de ingresos brutos</i>	2 308	2 561	2 901	2 687	3 384	5 113	5 750	6 775	10 241	9 053
Menos: ingresos virtuales (Cuentas de Orden)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos efectivos	2 308	2 561	2 901	2 687	3 384	5 113	5 750	6 775	10 241	9 053
Menos: existencia de entradas (disponibilidades)	358	381	419	137	388	345	707	588	2 231	548
Ingresos netos del año	1 950	2 181	2 482	2 550	2 996	4 767	5 042	6 187	8 010	8 505
Menos: ingresos por cuenta de terceros <sup>d</sup>										
Menos: transferencias <sup>b</sup>	1 950	2 181	2 482	2 550	2 996	4 767	5 042	6 187	8 010	8 505
Ingresos efectivos propios										
Menos endeudamiento (deuda pública) <sup>f</sup>	1 292	1 440	1 665	1 684	2 040	2 800	2 758	3 523	4 979	4 872
Ingresos efectivos ordinarios	658	741	817	866	955	1 967	2 285	2 664	3 031	3 632
1. Tributarios (impuestos)	6	4	5	6	6	5	5	8	8	8

2. No tributarios	140	107	83	39	44	68	58	179	258	97
2.1 Derechos	13	12	19	18	18	15	13	20	22	20
2.2 Productos	121	87	48	13	8	47	40	28	49	62
2.3 Aprovechamientos	5	8	16	9	17	6	5	23	24	15
2.4. Contribuciones de mejoras										
2.5. Otros ingresos								109	162	0
3. Participaciones federales	513	630	729	821	906	734	1 023	1 055	1 067	1 137
4. Transferencias <sup>b</sup>						1 160	1 199	1 422	1 698	2 390
<b>Total de egresos brutos</b>	<b>2 308</b>	<b>2 561</b>	<b>2 901</b>	<b>2 687</b>	<b>3 384</b>	<b>5 113</b>	<b>5 750</b>	<b>6 775</b>	<b>10 241</b>	<b>9 053</b>
Menos egresos virtuales (cuentas de movimiento compensado o por cuenta de terceros)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Egresos efectivos	2 308	2 561	2 901	2 687	3 384	5 113	5 750	6 775	10 241	9 053
Menos: resultado de operaciones (disponibilidades) <sup>a</sup>	811	1 816	512	435	478	400	762	626	2 281	762
Egresos netos del año	1 498	745	2 389	2 252	2 905	4 713	4 987	6 149	7 960	8 291
Menos: amortizaciones (deuda pública) <sup>c</sup>	867	4	1 562	1 380	1 737	2 779	2 722	3 493	4 987	4 788
Egresos efectivos ordinarios	631	742	828	871	1 168	1 934	2 266	2 656	2 974	3 503
Gastos administrativos	361	429	470	505	580	418	454	538	492	546
Obras públicas y fomento	125	128	135	137	132	107	129	191	112	69
Transferencias	144	185	222	229	456	1 410	1 683	1 927	2 370	2 888
<b>Resultado fiscal</b>	<b>27</b>	<b>-1</b>	<b>-11</b>	<b>-5</b>	<b>-213</b>	<b>33</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>57</b>	<b>130</b>

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1996-1999.

<sup>a</sup>A partir de 1989 se considera como disponibilidades.

<sup>b</sup>A partir de 1995 se incluye el concepto de transferencias.

<sup>c</sup>A partir de 1996 incluye intereses, comisiones y gastos de la deuda.

<sup>d</sup>Hasta 1988 se denominó resultado de operaciones.

Resultado Fiscal = ingresos efectivos ordinarios - egresos efectivos ordinarios.

Si los ingresos son mayores que los egresos entonces el resultado será un superávit.

Si los ingresos son menores que los egresos entonces el resultado será un déficit.

Sin embargo, estos cambios han derivado en un aumento de la dependencia del gobierno del estado de Oaxaca respecto a las participaciones federales, ya que éstas han pasado de representar 78% de los ingresos efectivos ordinarios del gobierno sin incluir las transferencias en 1990, a 91% en 1999. Esto se agudiza aún más al sumar las participaciones y las transferencias, pues la proporción dentro del ingreso ordinario total se eleva a 97% en 1999 (véase el cuadro 7).

Por su parte, los municipios de Oaxaca han mostrado tener una menor dependencia de este tipo de ingresos, ya que las participaciones representan 83% de sus ingresos ordinarios, aunque no puede dejar de observarse que sus ingresos propios han manifestado en los últimos años una disminución. Cabe aclarar aquí, que no fue posible calcular la importancia de los recursos transferidos del ramo 33, por no contar con información desglosada al respecto (véase el cuadro 8).

En este renglón, las finanzas de las entidades y municipios quedan sujetas a las variaciones de los ingresos federales, las cuales han vivido sus momentos más difíciles en etapas de crisis económicas del país cuando se acusan marcadas caídas en términos reales, por ejemplo, de 1994 a 1995 las participaciones se redujeron en 5 400 millones de pesos en el nivel nacional, implicando para Oaxaca una disminución de 120 millones de pesos, aun cuando su participación en el total de recursos se estaba elevando de 2.6 a 2.7% en esos mismos años, con motivo de los cambios en su fórmula de distribución (véase el cuadro 4).<sup>39</sup>

Lo mismo se puede decir respecto al gasto programable federal ejercido en Oaxaca ya que ha mostrado un comportamiento

---

ambiente positivo en el crecimiento de la economía y finalmente la reducción que se presenta de 1996 a 1999 que va de 2.8% a 2.5%. Estos datos se calcularon a partir de la información de los informes de los presidentes de la República, puede verse también el cuadro 4. Sobre los antecedentes de los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal puede verse Roberto Hoyo D'Addona, "Evaluación de la Coordinación Fiscal", revista *Indetec*, núm. 57, 31 de diciembre de 1988, pp. 20-28 y Pedro Aspe, "Intervención en la clausura de la xxxiii Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales", en *Cuadernos de Finanzas Públicas*, núm. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Finanzas, Oaxaca, septiembre de 1991, p. 34.

<sup>39</sup>De acuerdo con las cifras del cuadro 7, la reducción es aún más elevada según los registros del INEGI en sus estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

CUADRO 8

OAXACA: INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1990-1999  
(Millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Total de ingresos brutos</b>	<b>177.1</b>	<b>174.7</b>	<b>180.3</b>	<b>293.3</b>	<b>152.0</b>	<b>192.5</b>	<b>244.2</b>	<b>266.8</b>	<b>282.3</b>	<b>410.5</b>
Menos: ingresos virtuales (cuentas de orden)										
Ingresos efectivos	177.1	174.7	180.3	293.3	152.0	192.5	244.2	266.8	282.3	410.5
Menos: existencia de entradas (disponibilidades)	8.5	7.0	5.2	14.4	21.9	21.2	14.2	21.6	23.2	17.0
Ingresos netos del año	168.6	167.8	175.0	278.9	130.1	171.2	230.0	245.2	259.1	393.5
Menos: ingresos por cuenta de terceros <sup>d</sup>	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.8	0.3	3.1	0.8
Menos: transferencias <sup>b</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	4.7	1.6	8.0
Ingresos efectivos propios	168.6	167.8	175.0	278.9	130.1	171.2	221.5	240.1	254.4	384.7
Menos endeudamiento (deuda pública)	9.3	4.4	1.1	2.2	4.0	1.6	2.7	0.7	8.3	12.2
Ingresos efectivos ordinarios	159.4	163.3	173.8	276.7	126.1	169.6	218.8	239.4	246.1	372.5
1. Tributarios (impuestos)	17.7	15.0	10.0	26.6	11.8	9.8	13.2	13.1	10.2	14.2
2. No tributarios	30.8	35.6	34.3	56.7	23.3	32.1	35.0	30.6	25.6	49.4
2.1 Derechos	7.8	9.1	11.8	20.7	9.1	5.8	13.6	13.9	8.7	19.5
2.2 Productos	11.9	12.7	10.1	15.5	6.5	14.3	7.7	6.1	6.3	8.0

CUADRO 8 (Continuación)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2.3. Aprovechamientos	11.2	13.7	12.3	20.5	7.7	12.0	11.6	8.5	8.9	14.6
2.4. Contribuciones de mejoras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.1	1.0	1.1
2.5. Otros ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.9	0.7	6.1
3. Participaciones federales	110.8	112.7	129.5	193.5	91.0	127.7	170.6	195.8	210.3	309.0
Total de egresos brutos	177.1	174.7	180.3	293.3	152.0	192.5	244.2	266.8	282.3	410.5
Menos egresos virtuales										
(Cuentas de movimiento compensado o por cuenta de terceros)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	2.1	0.4
Egresos efectivos	177.0	174.7	180.3	293.3	152.0	192.5	244.0	266.3	280.3	410.1
Menos: resultado de operaciones (disponibilidades) <sup>a</sup>	14.5	7.7	17.2	31.4	28.6	18.6	27.4	34.1	19.3	48.3
Egresos netos del año	162.5	167.1	163.1	261.9	123.4	173.9	216.5	232.1	261.0	361.8
Menos: amortizaciones (deuda pública) <sup>c</sup>	1.7	7.1	6.4	7.6	0.6	5.0	3.5	3.6	6.2	13.6
Egresos efectivos ordinarios	160.8	160.0	156.7	254.3	122.8	168.9	213.0	228.6	254.8	348.2
Gastos administrativos	95.4	107.0	104.9	169.8	74.7	107.7	135.0	133.1	115.7	221.7
Obras públicas y fomento	58.5	44.9	41.2	64.2	41.0	51.9	62.4	79.9	114.1	93.7
Transferencias	6.9	8.1	10.7	20.3	7.1	9.2	15.6	15.5	25.0	32.8
Resultado fiscal	-1.5	3.4	17.1	22.4	3.3	0.7	5.8	10.8	-8.7	24.3

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1996-1999.

<sup>a</sup>A partir de 1989 se considera como disponibilidades.

<sup>b</sup>A partir de 1995 se incluye el concepto de transferencias.

<sup>c</sup>A partir de 1996 incluye intereses, comisiones y gastos de la deuda.

<sup>d</sup>Hasta 1988 se denominó resultado de operaciones.

Resultado fiscal = ingresos efectivos ordinarios - egresos efectivos ordinarios.

Si los ingresos son mayores que los egresos entonces el resultado será un superavit.

Si los ingresos son menores que los egresos entonces el resultado será un déficit.

cíclico que corresponde a la situación de la economía, pues, por ejemplo, entre 1994 y 1995, se redujo en casi 1 500 millones de pesos en términos reales<sup>40</sup> elevándose sobre lo alcanzado en 1994 hasta 1999,<sup>41</sup> lo que se expresó además en una reducción en su participación en el total nacional (véase cuadro 4).

Como un elemento de particular importancia destaca que si bien Oaxaca resulta ser un estado con una participación relevante en los recursos para el combate a la pobreza, por arriba de 7% del total nacional en la década de los noventa, después de un ascenso en términos reales en el primer lustro, a partir de 1995, esos recursos se redujeron de 560 millones de pesos constantes en ese año a 350 millones en 1998 y 430 millones en 1999 (véase el cuadro 4).

## La inversión gubernamental y el bienestar social en Oaxaca en los años noventa. Elementos para la reflexión

Pensando en los montos de inversión destacan dos elementos, por un lado, el que en Oaxaca por lo menos entre 1994 y 1999, este concepto ocupó casi la tercera parte del gasto total (28%) de los tres niveles de gobierno, sobresale que en el nivel municipal significó dentro de su gasto 33%, 29% dentro del gasto programable federal y 20% en el gasto del gobierno del estado (véase el cuadro 9); y por otro, que al igual que en el terreno del gasto gubernamental total resultan fundamentales los recursos de inversión federales, pues aportan 88% en promedio para el periodo 1990-1999, en tanto

<sup>40</sup>Cabe aclarar aquí que un elemento que también explicaría esa reducción se refiere a la desviación que generó el rubro de inversión al disminuir 1 700 millones de pesos, en particular, las productivas, donde se ubica la inversión de la supercarretera de Cuacnopalan-Oaxaca, cuya ejecución principal se dio en el año de 1994, y como es de esperarse no se tuvo en años subsecuentes una inversión federal de tal magnitud en el estado. Sin embargo, la reducción se apreció también en el gasto educativo, que había mostrado una tendencia ascendente desde 1990, aun cuando su participación en el gasto total nacional disminuyó en términos porcentuales de 3.7% en 1990 a 3.5 en 1995, para volver a recuperar su tendencia ascendente a partir de 1996.

<sup>41</sup>En 1994 el gasto programable federal en Oaxaca llegó a 5 630 millones de pesos y en 1999 alcanzó 6 080 millones. En lo que toca a la participación en el total nacional se pasó de 2.45% en 1994 a 2.21% en 1997, llegando a 2.60% en 1999.

que los recursos estatales lo hacen con 8% y los municipales con 4% (véase cuadro el 2).

Sin embargo, ocurre que esta variable se ve afectada por las políticas de restricción, especialmente cuando las finanzas públicas son afectadas por reducciones inesperadas en los ingresos, como fue el caso de la crisis de 1995, que provocó que en términos reales no se hayan recuperado los niveles existentes en 1994. Incluso para el caso del gobierno del estado, su inversión en términos reales en la segunda mitad de los noventa mostró una constante disminución hasta llegar a constituir en 1999 la mitad de la observada en 1994 (véase el cuadro 2).

Dada la importancia que reviste la inversión federal en Oaxaca, vale la pena hacer algunos comentarios adicionales al respecto, tomando para ello los datos del cuadro 3.

En primer lugar, destaca que dicha inversión siguió las mismas tendencias observadas en el país, el de ser utilizada como variable de ajuste cuando las finanzas públicas se vieron en problemas, con la diferencia de que en Oaxaca se presentaron años en los que la inversión aumentó significativamente, 1993-1994, específicamente en el sector de comunicaciones y transportes.<sup>42</sup>

En segundo lugar, si bien es cierto que en el caso del sector de comunicaciones y transportes la inversión federal en Oaxaca mostró crecimientos excepcionales en los años 1993-1994, las inversiones en los sectores productivos se vieron reducidas de manera importante en el periodo 1990-1999, como es el caso del sector energético que disminuyó en 326 millones de pesos, el sector agropecuario en 41 millones<sup>43</sup> y otras actividades económicas que incluyen el comercio, turismo y minería, en 102 millones. Por lo que cabe aquí preguntarse, ¿cuál ha sido el efecto que ha tenido en el estado de Oaxaca, el que se haya reducido la inversión en términos reales entre 1990 y 1999? Obviamente que para dar respuesta a esta pregunta se deberá tener en consideración el tipo de uso que se habría hecho de la inversión, particularmente en el

<sup>42</sup> Este mismo fenómeno se observó en la década anterior entre 1987 y 1988 en el terreno de las inversiones en el sector energético.

<sup>43</sup> La situación sería aún más dramática si se considera que en 1980 este sector recibía en el estado de Oaxaca 400 millones de pesos en términos reales, lo que nos hablaría de una reducción de más de 10 veces, respecto a 1999.

CUADRO 9

GASTO E INVERSIÓN PÚBLICOS EJERCIDOS EN OAXACA POR LA FEDERACIÓN,  
EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS, 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Suma 1994-1999	Promedio
<i>Millones de pesos constantes</i>								
Gasto público en Oaxaca	6 472.9	4 869.7	5 356.2	6 043.5	6 231.8	7 020.5	35 994.6	5 999.1
Gasto programable federal	5 637.8	4 176.2	4 560.1	5 086.2	5 373.5	6 058.1	30 891.9	5 148.7
Egresos efectivos ordinarios del estado (sin transferencias)	712.2	524.6	583.1	728.8	603.4	614.3	3 766.3	627.7
Egresos efectivos ordinarios de los municipios	122.8	168.9	213.0	228.6	254.8	348.2	1 336.3	222.7
<i>Millones de pesos constantes</i>								
Inversión pública en Oaxaca	2 694.6	968.9	1 328.7	1 800.1	1 618.0	1 751.2	10 161.4	1 693.6
Federal ejercida	2 521.5	810.3	1 137.5	1 529.0	1 392.2	1 588.9	8 979.3	1 496.6
Estatal en obra pública	132.0	106.7	128.8	191.2	111.6	68.6	738.9	123.2
Municipal en obra pública	41.0	51.9	62.4	79.9	114.1	93.7	443.2	73.9
<i>Participación de la inversión en el gasto por cada nivel de gobierno</i>								
Inversión pública en Oaxaca	41.6	19.9	24.8	29.8	26.0	24.9	28.2	28.2
Federal ejercida	44.7	19.4	24.9	30.1	25.9	26.2	29.1	29.1
Estatal en obra pública	18.5	20.3	22.1	26.2	18.5	11.2	19.6	19.6
Municipal en obra pública	33.4	30.7	29.3	35.0	44.8	26.9	33.2	33.2

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, vi. *Informe de Gobierno*, anexo estadístico y Vicente Fox, i. *Informe de Gobierno*, 2000.

INEGI, finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1995-1998.

INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, para 1980 a 1987; Series históricas del producto interno bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1988 a 2001, Banco de México, página de Internet, [www.banxico.org.mx/información-financiera-y-económica/indicadores-económicos-y-financieros/](http://www.banxico.org.mx/información-financiera-y-económica/indicadores-económicos-y-financieros/) Producción/Cuentas Nacionales.

año de referencia y durante el periodo, es decir, si se trata de inversión en construcción, rehabilitación, mantenimiento o reparación.

En tercer lugar, en contraposición a la reducción de la inversión en actividades productivas se observa una tendencia ascendente en la inversión federal en Oaxaca destinada a la función de desarrollo social, que compensa dicha tendencia descendente, incluso permitiendo que dentro de la inversión total nacional se pase de participar con 2.9% en 1990 a 5.8% en 1999 (véanse los cuadros 3 y 4).

Este comportamiento de la inversión en las funciones de desarrollo social en Oaxaca adquirió características particularmente importantes en el periodo que va de 1995 a 1999, ya que mientras en el país creció 8% en términos reales, en el estado ha mostrado aumentos continuos, alcanzando 120% en ese mismo periodo (véase el cuadro 3), explicados en mayor medida por los recursos de inversión del concepto Desarrollo Regional y Urbano, ya que aporta para Oaxaca 88% del aumento de recursos en esta función y casi 52% del aumento en todos los recursos de inversión destinados al estado en ese periodo (véase el cuadro 3). Tal hecho se explica por los cambios que se han presentado en la descentralización de recursos hacia los estados y municipios a partir precisamente de 1996, donde se utilizan fórmulas que toman en cuenta índices de rezago social y sus montos; a partir de 1998 se relacionan con lo obtenido en la recaudación federal participable, dando un "piso" a dicha inversión, lo que en la distribución de recursos favorece a estados como Oaxaca.

## **Reflexiones sobre la relación que se establece entre inversión gubernamental y el bienestar social en Oaxaca**

Si bien es cierto que la información que hemos analizado nos aporta el marco de referencia sobre el papel que desempeña la inversión gubernamental en el estado resulta necesario profundizar en cómo repercute; para ello nos referiremos a los resultados en el terreno del bienestar social.

Como ya lo señalamos nuestro análisis toma en cuenta los siguientes elementos:

a) La inversión gubernamental programada por los gobiernos federal y estatal con cobertura municipal de 1990 a 1999, es decir, aquella inversión que se canalizó específicamente a obras y acciones en los 570 municipios de la entidad,<sup>44</sup> tomando hasta 1999 debido a que la inversión de ese año pudo haber tenido efectos sobre el nivel de bienestar de la población.

b) El nivel de bienestar referido al índice de marginación utilizado por el Consejo Nacional de Población, lo que nos plantea una relación inversa respecto a aquél, es decir, mientras mayor es el índice menor será el nivel de bienestar.<sup>45</sup> Al respecto, resulta necesario señalar que se ha tomado el índice de marginación debido, por una parte, a que incorpora cuatro dimensiones socioeconómicas: la vivienda, los ingresos monetarios, la educación y la distribución de la población, considerando para ello nueve indicadores,<sup>46</sup> y por otra, a que ha mantenido su metodología de trabajo respecto a este grupo de indicadores, utilizando información de los censos de población de 1990 y 2000, periodo al que corresponde nuestro estudio.

<sup>44</sup> En el presente análisis no se consideran las clasificaciones de inversión utilizadas por la teoría del desarrollo regional que analiza el efecto de la infraestructura en el desarrollo económico, debido a que su complejidad rebasa los objetivos de nuestro estudio. Sin embargo, consideramos que incorporar en posteriores trabajos su propuesta de clasificación en infraestructura social y económica permitirá precisar de mejor manera su repercusión en el bienestar social de los habitantes de los municipios de Oaxaca.

<sup>45</sup> Para el Conapo [1993: 23] "el índice es una medida que valora dimensiones estructurales de la marginación social en México; identifica nueve de sus formas y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población total no participante del disfrute de bienes y servicios accesibles a los ciudadanos no marginados, cuyas cantidades y calidades se consideran mínimos de bienestar en atención al nivel de desarrollo alcanzado por el país. Por consiguiente, el índice permite el análisis integrado y comparativo del impacto global que las carencias tienen en cada uno de los municipios, los cuales son agrupados por grado de intensidad".

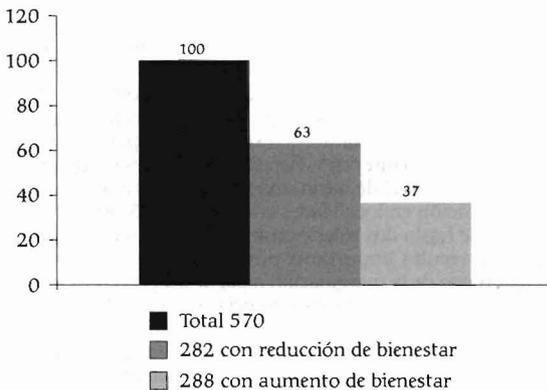
<sup>46</sup> El índice considera para ello nueve indicadores: población de 15 años o más analfabeta; población de 15 años o más sin primaria completa; ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica; ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada; viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; población en localidades con menos de 5 000 habitantes; población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Cabe señalar que la utilización del índice de marginación resulta importante porque según el Conapo "capta y describe la intensidad del fenómeno de la marginación a partir del porcentaje de población que no participa del acceso a bienes y los servicios esenciales. La construcción de éste mediante técnicas de análisis multivariado, como es la de componentes principales, permite que el índice de marginación sea una medida-resumen que diferencia unidades de observación (estados, municipios y localidades) según el impacto global de las carencias. Así, el índice capta las desigualdades socioespaciales que surgen de los patrones de poblamiento, de sus condiciones económicas y sociales", Conapo-Progres, Índices de Marginación, 1995.

c) La población ocupada en el sector agropecuario y la que lo hace en los sectores no agropecuarios; esto con el objeto de apreciar como él también guarda relación con el bienestar social, considerando la relación que tiene con el grado de desarrollo económico.

d) La tasa de crecimiento intercensal de la población, pues desde nuestro punto de vista incide en el bienestar social, ya que su dinámica se expresa en la demanda de servicios públicos e infraestructura para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo.

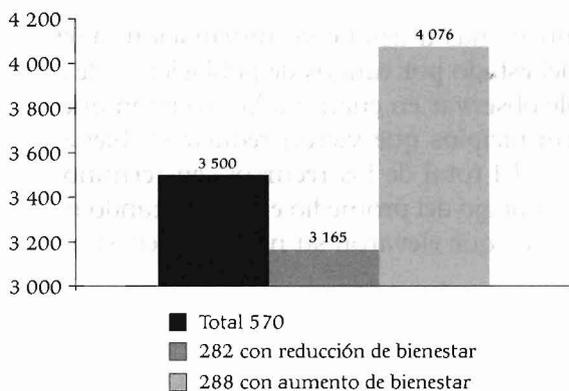
Un primer acercamiento a los datos estadísticos nos indica que en Oaxaca entre 1990 y 2000 hubo 282 municipios (49.5% de los 570 existentes en el estado) con 63% de la población (véanse el cuadro 1 y la gráfica 1) que elevó su índice de marginación, es decir, disminuyó su nivel de bienestar, y tuvieron como principal característica el haber recibido en términos per cápita la menor inversión promedio entre 1990 y 1999 (véase la gráfica 2), caracterizándose además de acuerdo con la gráfica 3, porque entre 1990 y 2000 su población ocupada en el sector agropecuario se

GRÁFICA 1  
PARTICIPACIÓN (%) DE LA POBLACIÓN  
POR GRUPOS DE MUNICIPIOS



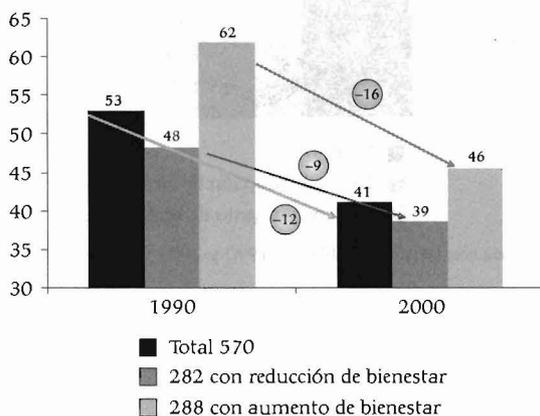
Fuente: Elaborada con censos de población 1990 y 2000 y gobierno del estado.

GRÁFICA 2  
INVERSIÓN PER CÁPITA (PESOS)  
POR GRUPOS DE MUNICIPIOS



Fuente: Elaborada con censos de población 1990 y 2000 y gobierno del estado.

GRÁFICA 3  
PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
1990 Y 2000



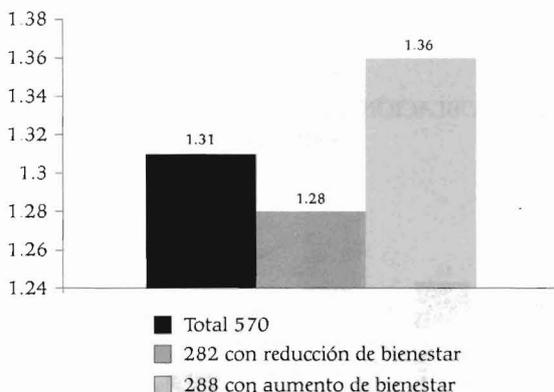
Fuente: Elaborada con censos de población 1990 y 2000 y gobierno del estado.

redujo en menor proporción (pasaron de 48 a 3%) que los municipios que elevaron su bienestar (disminuyeron de 62 a 46%), e incluso por abajo del promedio estatal (bajaron de 53 a 41%).

Además este grupo de municipios observó una tasa promedio de crecimiento intercensal de población (1.28%) por abajo del promedio estatal (1.31%), para el mismo periodo 1990-2000 (véase la gráfica 4).

Para analizar más a detalle la información, agrupamos los municipios del estado por rangos de población,<sup>47</sup> de acuerdo con esto es posible observar en cuanto a la inversión que entre 1990 y 1999 los municipios que vieron reducir su bienestar, si bien recibieron 57% del total de los recursos, en términos per cápita se ubicaron por abajo del promedio estatal, estando muy alejados de los municipios que elevaron su nivel de bienestar.<sup>48</sup>

GRÁFICA 4  
TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL  
POR GRUPOS DE MUNICIPIOS



Fuente: Elaborada con censos de población 1990 y 2000 y gobierno del estado.

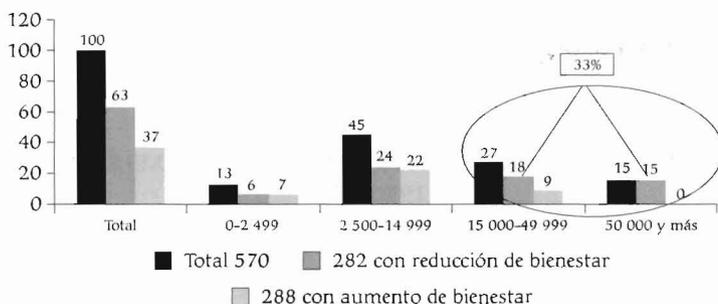
Tal situación se hace aún más patente en los municipios:

a) Que se ubican en el rango de 2 500 a 14 999 habitantes, donde se agrupa casi la cuarta parte de la población del estado (véase la gráfica 5), ya que recibieron 19% del total de recursos (véase

<sup>47</sup> Los rangos establecidos fueron de 0 a 2 499 habitantes; de 2 500 a 14 999; de 15 000 a 49 999 y 50 000 y más.

<sup>48</sup> Los municipios que disminuyeron su nivel de bienestar recibieron en promedio 3 166 pesos, el promedio estatal fue de 3 500 pesos y los municipios que aumentaron su bienestar alcanzaron los 4 076 pesos.

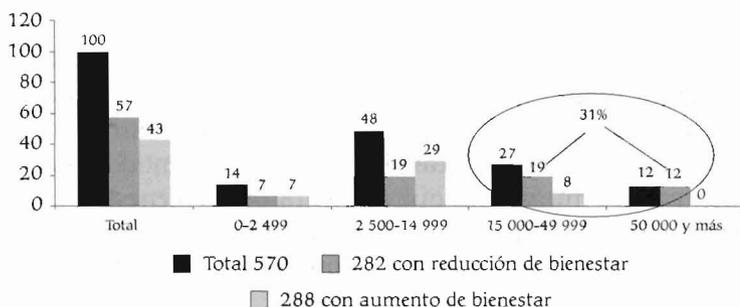
GRÁFICA 5  
MUNICIPIOS POR RANGOS:  
PARTICIPACIÓN DE SU POBLACIÓN EN EL TOTAL ESTATAL  
1990



Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000.

la gráfica 6) y en términos per cápita se ubicaron en niveles muy inferiores al promedio estatal (véase la gráfica 7), sólo comparable a los recursos per cápita que recibieron los municipios ubicados en el rango de 50 000 y más habitantes.

GRÁFICA 6  
MUNICIPIOS POR RANGOS: PARTICIPACIÓN DENTRO  
DE LA INVERSIÓN TOTAL ESTATAL  
1990-1999

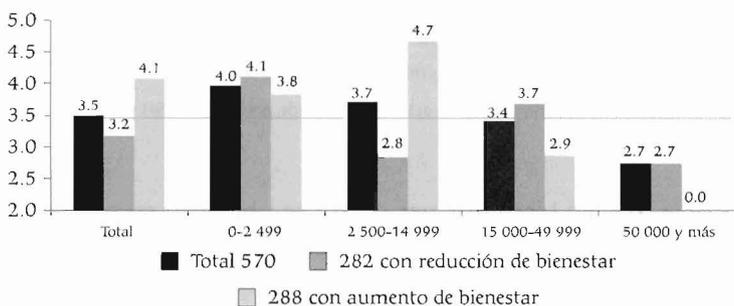


Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000. Para la inversión gobierno del estado, datos históricos.

b) Con una población mayor a 15 000 habitantes, pues aquellos que redujeron su nivel de bienestar, donde se concentra alrededor de 33% de la población (véase la gráfica 5), recibieron 31% del total de recursos (véase la gráfica 6) y en términos per cápita o estuvieron muy cerca del promedio estatal o se ubicaron en forma significativa lejos de él<sup>49</sup> (véase la gráfica 7).

GRÁFICA 7

MUNICIPIOS POR RANGOS: INVERSIÓN PER CÁPITA (MILES DE PESOS)  
1990-1999



Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000. Para la inversión gobierno del estado, datos históricos.

Considerando el tipo de ocupación de la población de los municipios, se observa que entre 1990 y 2000 en Oaxaca, los municipios que disminuyeron su nivel de bienestar no sólo redujeron en menor cuantía (nueve puntos) la participación de su población ocupada en el sector agropecuario (véase la gráfica 8), sino que además manifestaron el mismo fenómeno en lo referido a la población que ganaba de cero a dos salarios mínimos (disminuyeron en cinco puntos, véase la gráfica 9). En sentido opuesto se encuentran los municipios que aumentaron su bienestar, es decir, la participación de su población ocupada en el sector agropecuario disminuyó en mucha mayor proporción (16 puntos, véase la

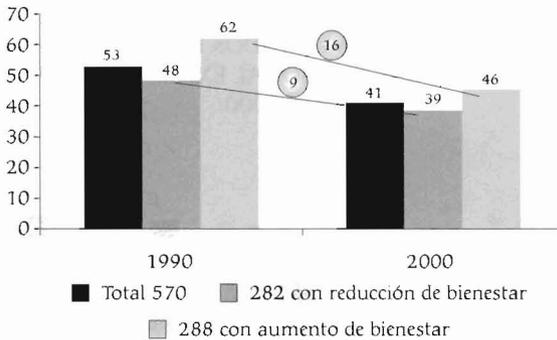
<sup>49</sup> Los municipios que disminuyeron su bienestar recibieron en el grupo de 15 000 a 49 999 habitantes 3 700 pesos y los del grupo de 50 000 y más habitantes llegaron a 2 700 pesos, el menor promedio estatal.

gráfica 8), lo mismo que su población que ganaba hasta dos salarios (se redujo en 11 puntos, véase la gráfica 9).

Finalmente, en lo relativo a las tasas de crecimiento poblacional, se aprecia que en aquellos que disminuyeron su bienestar, el grupo cuya población es mayor a los 15 000 habitantes, donde se

GRÁFICA 8

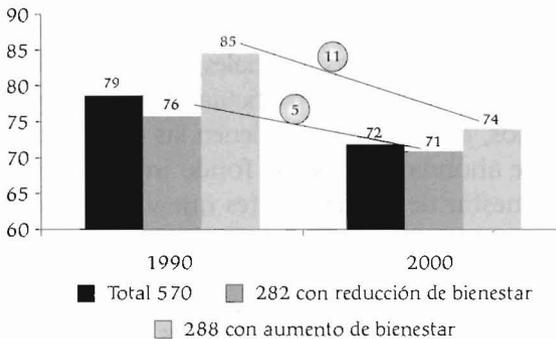
PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
1990 Y 2000



Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000.

GRÁFICA 9

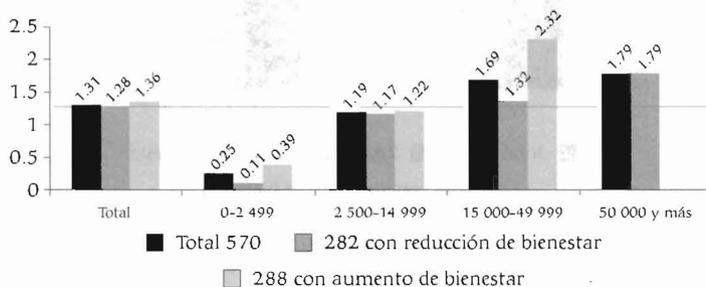
PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA  
QUE VA DE 0 A 2 SALARIOS MÍNIMOS  
1990 Y 2000



Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000.

concentra 33% de la población del estado, observa tasas de crecimiento poblacional superiores a la media del estado.<sup>50</sup> Por el contrario, dentro de los municipios que elevaron su bienestar se puede señalar, por una parte, que no cuenta con municipios mayores a 50 000 habitantes y por otra parte, que dentro del rango de 15 000 a 49 999, sus municipios, aunque tuvieron la tasa de crecimiento poblacional más alta (2.3%), superior a la media (1.3%), sólo participaba con 9% de la población de la entidad.

GRÁFICA 10  
MUNICIPIOS AGRUPADOS POR RANGO  
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL EXPRESADA EN PORCENTAJE  
1990-2000



Fuente: Elaborada con datos del INEGI, Censo de población 1990 y 2000.

## Conclusiones

En el marco del federalismo, es decir, de la participación de los tres niveles de gobierno, resulta fundamental, para apreciar los alcances de sus políticas económicas y sociales, reflexionar desde el punto de vista regional, que en el caso particular de nuestro país, nos permita explicarnos, ¿por qué se mantienen las diferencias regionales, si no es que se ahondan, que en el fondo implican diferencias en el nivel de bienestar de los habitantes que viven en ellas?

<sup>50</sup>La tasa de crecimiento poblacional intercensal en el estado entre 1990 y 2000 fue de 1.31%, la de los municipios que disminuyeron su nivel de bienestar en el rango de 15 000 a 49 999 fue de 1.37% y la del rango de 50 000 y más fue de 1.79%; por su parte los municipios que elevaron su bienestar, que sólo se ubican en el grupo de 15 000 a 49 000 habitantes tuvieron una tasa de crecimiento de 2.32 por ciento.

La teoría del desarrollo regional, nos abre una puerta de particular importancia en lo relativo a la relación que se establece entre la inversión y el desarrollo económico, que toma como referencia los análisis de Hansen [1965a], para ver más allá de la simple distribución de los recursos públicos, ya sea en su generación o aplicación de los mismos, lo que invita a indagar los efectos reales en las regiones; en el caso de Oaxaca, en sus municipios.

Se pretende orientar este punto de vista basado en esta teoría, en un terreno que va más allá de la apreciación de los indicadores económicos, para incorporar elementos de bienestar social. Para ello tomamos como referencia específica el estudio de Meadows y Jackson [1984], utilizando las variables de tasa de crecimiento poblacional, sector de ocupación de la fuerza de trabajo y la inversión programada de los tres niveles de gobierno, todo ello con referencia a los municipios de Oaxaca.

La perspectiva sobre el objeto de estudio se amplía cuando consideramos el marco económico y social en el que se ha desarrollado, llegándose a apreciar que en un entorno desfavorable de inestabilidad económica, provocada tanto por factores propios a nuestra economía o ajenos a ella, y de políticas que en el terreno económico afectan el nivel de bienestar de la población, particularmente en el terreno del ingreso, suavizadas por políticas sociales que elevan ese bienestar en cuanto a la disponibilidad de servicios públicos, que se ven severamente afectadas en momentos de fuertes presiones sobre los recursos de los tres niveles de gobierno. En Oaxaca las políticas de gasto público federal, que desempeñan un papel determinante en el desarrollo del estado, han mostrado tendencias diferentes a lo largo de la década de los noventa, pues, en tanto las participaciones aumentaron positivamente, el gasto programable mostró variaciones procíclicas durante la misma y una tendencia ascendente a finales de ella, destacando que en términos reales los recursos destinados a la disminución de la pobreza fueron menores en el segundo lustro respecto al primero.

Particularizando en lo relativo a la inversión, destaca que a ese ambiente general se suma el hecho de que aun cuando ésta fue utilizada como una variable de ajuste en las finanzas públicas, en Oaxaca representó casi la cuarta parte de los recursos ejercidos, con

un peso determinante de los recursos federales, los cuales cambiaron su orientación hacia las funciones de desarrollo social, particularmente al desarrollo regional y urbano, donde a partir de 1996 se han utilizado fórmulas de distribución que consideran índices de rezago social. Aunque se abre aquí una línea de análisis referida a ¿cuál ha sido el efecto de la reducción, en términos reales de la inversión federal dirigida a la inversión productiva en el estado?

En este contexto, al reflexionar sobre los elementos que se relacionan con el nivel de bienestar de la población, es posible observar que:

a) Los 282 municipios que elevaron sus índices de marginación entre 1990 y 2000 (49.5% del total estatal) con 63% de la población:

- Recibieron en términos per cápita menor inversión en el periodo 1990-1999.
- Su población ocupada en el sector agropecuario se redujo en menor proporción que aquellos que elevaron su nivel de bienestar.
- Su tasa de crecimiento poblacional fue semejante al promedio estatal, aunque en aquellos municipios por arriba de los 15 000 habitantes su tasa de crecimiento poblacional se ubicó sobre el promedio estatal, agrupando 33% de la población total del estado.

b) Los 288 municipios que disminuyeron sus índices de marginación entre 1990 y 2000 (50.5% del total estatal) con 37% de la población:

- Recibieron en términos per cápita mayor inversión en el periodo 1990-1999.
- Su población ocupada en el sector agropecuario se redujo en mayor proporción que aquellos que disminuyeron su nivel de bienestar.
- Su tasa de crecimiento poblacional estuvo por arriba del promedio estatal, determinada en particular por los municipios ubicados en el rango de 15 000 a 49 999 habitantes, donde

se agrupaba sólo 9% de la población total del estado, en tanto que la población que creció por debajo del promedio estatal (con municipios hasta de 14 999 habitantes) agrupó 29% de la población del estado.

Estos elementos confirman en términos generales nuestra hipótesis, pues se observa que los municipios que elevaron su bienestar tuvieron una inversión per cápita mayor, y su población en el sector agropecuario se redujo en mayor proporción que el promedio estatal, teniendo tasas de crecimiento poblacional por abajo del promedio estatal en un grupo de municipios (con población menor a 15 000 habitantes) que sumaba casi la cuarta parte de la población del estado.

O en sentido inverso a esto, la hipótesis también se confirma en lo general con los datos estadísticos observados, pues el nivel de bienestar disminuye en los municipios que tuvieron menor inversión per cápita; su población ocupada, en el sector agropecuario además de tener un peso significativo, disminuye en menor proporción que el promedio estatal entre 1990 y 2000, presentando tasas de crecimiento poblacional por encima del promedio del estado, en los municipios mayores a 15 000 habitantes, los cuales agrupaban 33% de la población del estado.

Esta serie de elementos nos permiten afirmar que en la orientación de la inversión pública, deben tenerse en cuenta políticas de aplicación regional diferenciadas, de acuerdo con las características propias de las regiones y con mayor precisión de los municipios, es decir, no sólo hay una continua necesidad de “más inversión” sino fundamentalmente de “mejor” inversión.<sup>51</sup> En esta perspectiva, deberá valorarse con precisión cuáles son los sectores en los que se incidirá y la manera en que se coordinarán los diferentes niveles de gobierno, con el objeto de que los recursos sean aplicados por el más apropiado para ejercerlos. En tal sentido, resulta imprescindible la definición de una planeación concertada entre los tres diferentes niveles de gobierno para alcanzar en conjunto el fin primordial de elevación del bienestar de la población.

<sup>51</sup> Aguilar [1993: 42] plantea una conclusión semejante en su estudio.

## Bibliografía

- AGUILAR BARAJAS, Ismael [1993], *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*, El Colegio de México, México.
- ALTIMIR, Óscar [2000], "Desigualdad, pobreza y desarrollo en América Latina", en Andrés Solimano (comp.), *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el estado*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, lecturas 90, primera edición en español, México.
- ÁVILA, José Luis y Carlos Fuentes [2001], "Patrones de continuidad y cambio de la marginación durante los años noventa", en Conapo, *La población de México en el nuevo siglo*, Conapo, México, julio, pp. 185-212.
- AYALA ESPINO, José [2000], *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, segunda edición.
- BANCO MUNDIAL [1989], *México. Propuesta de estrategia para el desarrollo regional-rural en los estados en situación desventajosa*, vol 1, Informe principal, 22 de mayo.
- \_\_\_\_\_ [1991], *Proyecto de descentralización y desarrollo regional para los estados menos desarrollados. Informe de evaluación*, mimeo, informe, núm. 8786-ME, 4 de marzo de 1991.
- \_\_\_\_\_ [1994], *Segundo proyecto de descentralización y desarrollo regional. Reporte de evaluación* núm. 13032-ME, 19 de agosto.
- \_\_\_\_\_ [2001], *Mexico, a Comprehensive Development Agenda for the new era*, Guigale et al., Washington, D.C., EUA.
- BOLTVINIK, Julio [2000a], "Conceptos y medidas de pobreza", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, 2a. ed., México.
- \_\_\_\_\_ [2000b], "Articulación entre las políticas económica y social en México 1979-1995. Hacia una tipología de periodos", y Rodolfo de la Torre, "Cambio estructural, distribución del ingreso y la política social", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización y diseño y gestión*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1a. ed., octubre de 2000.
- BURKI Y EDWARDS [1995] *Latin America, after Mexico: Quickening the pace*, Washington, D.C., World Bank, junio.
- CARRASCO ALTAMIRANO, Dióodoro (1999), "Federalismo Fiscal reciente de Oaxaca", en *El Economista Mexicano*, núm. 2, Colegio Nacional de Economistas, México, pp. 66-76.

- CONAPO [1993], *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, Conapo, enero.
- [1994], *Índice y grado de marginación 1990 por entidad federativa*, Conapo.
- [2000], *Indicadores demográficos*, Dirección General de Población de Oaxaca, mimeo.
- PROGRESA [1995], *Índices de marginación, 1995*, página de internet, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- CORTÉS, Fernando [2000], "Política económica, estrategias de los hogares y la distribución del ingreso. Un modelo de análisis", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización y diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa-UNAM, 1a. ed., octubre de 2000.
- DIAMOND, D. y N. Spence, [1984], "Infrastructure and Regional Development: Theories", *Built Environment*, vol. 10, pp. 262-269.
- DÍAZ MONTES, Fausto y Josefina Aranda [1995], *Los fondos municipales de Solidaridad*, UABJO-Instituto de Investigaciones Sociológicas, Oaxaca, agosto.
- DELEGACIÓN DE SEDESOL EN EL ESTADO DE OAXACA [1994], *Elementos de diagnóstico de la capacidad institucional municipal, estado de Oaxaca, Programa Nacional de Solidaridad. Proyecto de descentralización y desarrollo regional II*, Sedesol, mimeo, agosto.
- DE LA TORRE, Rodolfo [2000] "Cambio estructural, distribución del ingreso y política social", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización y diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa-UNAM, 1a. ed, octubre de 2000.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda [1996] *Descentralization and Rural Development in Mexico, Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, Monograph Series, 42, Center for U.S.-Mexican Studies San Diego, University of California.
- GABIN, Michael y Ricardo Hausmann [1999], "El desempeño fiscal en América Latina", en Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann, *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, BID-OCDE, París, Francia.
- GIL, Francisco [2001], "Federalismo: evaluación y retos". Presentación del secretario de Hacienda y Crédito Público en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, 28 de noviembre, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>, Información económica, presentaciones.

- GOBIERNO DEL ESTADO-COPLADE [1998], *Taller interdisciplinario sobre política social e indicadores de bienestar en el estado de Oaxaca*, Oaxaca, mimeo.
- HANSEN, N.M. [1965a], "Unbalanced growth and regional development", *West Economic Journal*, vol. 4, pp. 3-14.
- [1965b], "The structure and determinants of local public investment expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. 47, pp. 150-162.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique [2000], "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 50, octubre, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Carlos Fernández Collado, y Pilar Lucio Baptista [2000], *Metodología de la investigación*, Mc Graw Hill, 2a. ed., México.
- INEGI [1990], *XI Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- [1995], *Conteo de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- [2000a], *Anuario Estadístico por entidad federativa*, INEGI, México.
- [2000b], *XII Censo General de Población y Vivienda*, Internet, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- JAVED Burki, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger [1999], *La descentralización del Estado. Más allá del centro*, Banco Mundial, primera impresión en español, Washington, D.C.
- LABRA MANJARREZ, Armando [1999], "Distribución de recursos del ramo 33: evaluación y alternativas. Un enfoque político, social y técnico", en *El Economista Mexicano*, núm. 2, Colegio Nacional de Economistas, México.
- LEIPSIGER, Danny M. [2001], "La lucha contra la pobreza. Por qué América Latina y el Caribe van a la zaga", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI-BM, marzo.
- LEVY, Santiago [2000], "Comentario", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización y diseño y gestión*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1a. ed., octubre.
- LITVACK, Jennie y Jessica Seddon *et al.* [1999], *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington, EUA.
- LOONEY, Robert y Peter Fredericksen [1982], "The Regional Impact of Infrastructure Investment in Mexico", en Niles Hansen, Kenneth J. Button (coords.), *Regional Policy and Regional Integration*, Edward Elgar Publishing Limited, Vermont, EUA, 1996.

- MANOR, James [1999], *The political economy of democratic decentralization*, The World Bank, Washington, D.C., marzo.
- MALDONADO, Pedro [2000], *Resumen de tesis doctoral. Las desigualdades económicas y sociales de los distritos del estado de Oaxaca (1988-1995)*, Universidad de Camagüey, Cuba.
- MEADOWS W.J. y P.M. Jackson [1984], *Infrastructure and Regional Development: Empirical Findings*, Built Environment, vol. 10.
- MIGUEL VELASCO, Andres [2001], *Economía y desarrollo regional*, Instituto Tecnológico de Oaxaca, Oax., México, julio.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), [1998], *Desarrollo regional y política estructural en México*, OCDE, 1a. ed., París, Francia.
- PÁNICO-LAGUETTE, Humberto y Miguel Székely [1997], "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en Víctor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Lecturas 84, 1a. ed., México.
- PLON Y ASOCIADOS [1992], *Diagnóstico de capacidad institucional del estado de Oaxaca*, mimeo. Este proyecto auspiciado por el Banco Mundial se ubicó dentro del proyecto de Descentralización y desarrollo regional, componente de desarrollo institucional.
- PÉREZ MORALES, Constantino [1999], "Política fiscal y desarrollo regional en Oaxaca", ponencia presentada en el Congreso Nacional de Economistas, dentro del tema Finanzas Públicas y Gestión Gubernamental, realizada en Villahermosa, Tabasco, mimeo., 2 de diciembre.
- RETCHKIMAN KIRK, Benjamín [1987], *Teoría de las finanzas públicas*, tomo 1, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Textos Universitarios, México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) [2000], "El contexto económico del financiamiento del Desarrollo en Oaxaca a través de recursos de inversión gubernamentales en la década de los noventa", ponencia presentada en I Congreso Internacional, Desafíos del Desarrollo Regional hacia el Tercer Milenio, organizado por Instituto Tecnológico de Oaxaca, noviembre de 2000, mimeo.
- [2001], *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, concepto Bienestar Social, en página de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>
- SCHEJTMAN, Alexander [1999], "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", en *Revista de la CEPAL*, núm. 67, Santiago de Chile.

SCHECHTER, Stephen, J. [2000], "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos", en Consuelo Márquez y Julián Castro (coord.), *El nuevo federalismo en America del Norte*, UNAM-CISAN, México.

ZEDILLO, Ernesto [2000], vi Informe de Gobierno, anexo estadístico, Internet, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

# **P**royectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro de Gasto (Pidiregas)

Beatriz Martínez Domínguez\*

José Luis Espinosa Bermejo\*

Alberto Martínez\*

## Introducción

Como resultado de la austeridad del presupuesto gubernamental que ha prevalecido en las dos últimas décadas,<sup>1</sup> específicamente del gasto de capital, la infraestructura productiva de la actividad económica ha experimentado un fuerte rezago, fenómeno que impide cumplir con la demanda presente y futura. Esta situación condujo al gobierno federal a la búsqueda de nuevos esquemas para la obtención de financiamiento que complementaran los recursos presupuestarios canalizados a la inversión productiva, lo que dio origen a los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas). Al final del trabajo presentamos un anexo con dos rubros, el primero con base en la normatividad y el segundo con disposiciones jurídicas.

Aquí se analiza sucintamente la importancia de este sistema de financiamiento en la capitalización del sector energético; su evolución, expectativas y riesgos para las finanzas públicas.

## Origen y características de los Pidiregas

Los Pidiregas también denominados Proyectos Financiados, se introdujeron en 1997 con el propósito de encargar a empresas

\*Personal de investigación de la Asociación Nacional de Egresados de la UNAM para el Desarrollo Rural (Aneunamder).

<sup>1</sup>La manera de financiar el gasto deficitario del gobierno se ha sustentado fundamentalmente en el endeudamiento público, estimado para el año 2002 en 0.65% anual del PIB, equivalente a 39 961.35 millones de pesos.

privadas y sociales proyectos públicos que financiaran obras de largo plazo sin que repercutieran en el gasto público en su etapa de construcción.<sup>2</sup> El novedoso mecanismo de financiamiento encomienda la realización de obras de infraestructura a agentes privados, quienes deben cumplir con las especificaciones requeridas por la entidad pública contratante. El financiamiento del proyecto durante el periodo de construcción está a cargo de los agentes privados, quienes al entregar éste a satisfacción de la entidad contratante, son retribuidos de acuerdo con un esquema de financiamiento previamente acordado.

Mediante la inversión financiada, las obligaciones de pago por parte del sector público se realizan con el flujo de recursos que genere la operación de las obras después de ser recibidas. La inversión financiada se concentra en Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), porque en éstos se encuentran los proyectos estratégicos y prioritarios que generan los recursos para cubrir su financiamiento.

Este compromiso de carácter contractual es de dos tipos: directo y condicionado, por lo que la inversión derivada de estas formas de obligación gubernamental se denomina de la misma forma.

La primera, llamada "inversión directa", establece que la entidad pública contratante, adquiere y liquida el activo a las empresas del sector privado o social encargadas de su realización, con base en una estructura financiera previamente acordada.

La segunda, llamada "inversión condicionada", implica el compromiso de la entidad gubernamental de adquirir los bienes producidos con los activos de las empresas privadas y, eventual-

<sup>2</sup>El antecedente de los Pidiregas se encuentra en los proyectos extrapresupuestales que inició la administración pública de Carlos Salinas de Gortari, y se referían fundamentalmente a carreteras concesionadas y plantas de energía eléctrica. Los proyectos extrapresupuestales surgieron con el propósito de permitir la participación de capital privado en la construcción de infraestructura básica mediante instrumentos de concesión y de arrendamiento financiero. Bajo este marco, se estableció que cuando los proyectos de referencia correspondan a entidades incluidas en el presupuesto de egresos de la federación, se mencionen de manera especial en el proyecto que se presente a la Honorable Cámara de Diputados. Además, el servicio de su financiamiento debe considerarse preferente ante nuevas contrataciones de créditos para ser incorporados en los presupuestos de los años posteriores, hasta finalizar los pagos relativos. De esta forma se vinculan de manera directa los ingresos futuros de estos proyectos con la amortización de los recursos.

mente, se asume la adquisición del activo, únicamente en el caso de incumplimiento de pago o alguna causa de fuerza mayor.

En ambos casos, el sector privado tiene la certidumbre de que los beneficios estimados para ambos tipos de inversiones, uno motivado por la venta del activo y el otro por la venta del producto, serán realizados en su totalidad.

A partir de 1997, el financiamiento de los Pidiregas se ha constituido en complemento de la inversión presupuestaria. Esta modalidad de financiamiento no modificó la tasa de inversión pública, medida como proporción del PIB, la cual se ha mantenido estable durante los últimos años. Lo que sí es notorio es una transformación drástica en la composición del financiamiento de la inversión pública: la proporción de la inversión financiada crece de manera extraordinaria, de representar 7.2% de la inversión pública total en 1997 aumenta gradualmente a 38.6% en el año 2001, y en contraste se revela una contracción de la inversión presupuestaria, al reducirse de 92.8 a 61.4% en los mismos años (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
MÉXICO: TASA DE INVERSIÓN PÚBLICA Y SU DISTRIBUCIÓN  
POR TIPO DE INVERSIÓN, 1997-2001  
(Participación)

<i>Periodo</i>	<i>Inversión total pública/PIB</i>	<i>Inversión total pública</i>	<i>Inversión presupuestaria. Participación porcentual</i>	<i>Inversión financiada. Participación porcentual</i>
1997	3.5	100.00	92.8	7.2
1998	3.4	100.00	81.9	18.1
1999	3.6	100.00	71.0	29.0
2000	3.6	100.00	72.6	27.4
2001	3.4	100.00	61.4	38.6

Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1997-2001.

Puesto que la inversión financiada se concentra en el sector de energía, se puede señalar entonces que la inversión pública correspondiente a este sector ha desplazado, en términos relati-

vos, a la infraestructura destinada a otros sectores (comunicaciones y transportes, educación, infraestructura hidráulica, etcétera).

En cuanto al comportamiento de la proporción que representa la inversión financiada con respecto a la inversión total, la inversión presupuestaria y el gasto neto, se observa que, entre 1997 y el año 2001, cada uno de estos indicadores se ha incrementado sustancialmente (véase el cuadro 2).

Bajo este esquema de financiamiento se tiene que en los últimos cinco años la inversión presupuestaria manifiesta una disminución en su participación porcentual dentro del total de la inversión física, aumentando la participación de la inversión financiada.

La privatización de entidades paraestatales en el marco de una política de desregulación gubernamental, que se acentúa particularmente a partir de 1989, redujo la participación de la inversión pública en el monto total de inversión de la economía, representando entre 1996 y 1999, únicamente 15.2 por ciento (véase el cuadro 3).

## La inversión financiada en el sector energético

### *Participación del sector energético en el gasto federal*

A partir de 1997, la inversión financiada se convirtió en un mecanismo de aprovisionamiento de inversión pública en el sector de energía como resultado de la baja inversión gubernamental que padeció el sector energético por más de tres lustros.

En las dos últimas décadas el gasto neto devengado ha experimentado un lento crecimiento al obtener una tasa de 1.7% promedio anual entre 1980 y 2001, ésta se vuelve negativa en el periodo 1988-2001, cuando se obtiene un coeficiente de -0.6% promedio anual. Uno de los cambios más significativos que se manifiesta en el gasto federal es la redistribución entre los conceptos del gasto programable: las funciones productivas disminuyen su peso relativo en el gasto neto total al pasar de 31.4% en 1998 a 25.9% para el año 2001, encauzándose el gasto público principalmente hacia funciones de desarrollo social, en tanto que el gasto canalizado a la gestión gubernamental se sostiene sin cambios significativos (véase la gráfica 2).

CUADRO 2

MÉXICO: INDICADORES DE INVERSIÓN PÚBLICA, 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
	Ejercido %	Ejercido %	Ejercido %	Ejercido %	Ejercido %
Inversión presupuestaria/PiB	3.22	2.78	2.59	2.63	2.12
Inversión financiada/PiB	0.25	0.61	1.06	0.99	1.33
Inversión financiada/gasto neto	1.6	2.87	4.78	4.31	5.99
Inversión financiada/Inversión total	7.18	18.10	28.97	27.36	38.59
Inversión financiada/inversión presupuestaria	7.73	22.10	40.78	37.67	62.83
<i>(Millones de pesos a precios constantes del 2001)</i>					
PiB	4 967 103.5	5 210 815.7	5 410 937.8	5 785 457.9	6 045 803.5
Gasto neto	1 167 558.7	1 115 093.8	1 195 645.0	1 138 668.3	1 343 467.2
Inversión pública total	172 435.4	176 695.8	197 414.5	209 253.3	208 494.6
Inversión presupuestaria	160 061.2	144 711.5	140 231.7	151 997.9	128 044.2
Inversión financiada	12 374.1	31 974.3	57 182.8	57 255.5	80 450.4

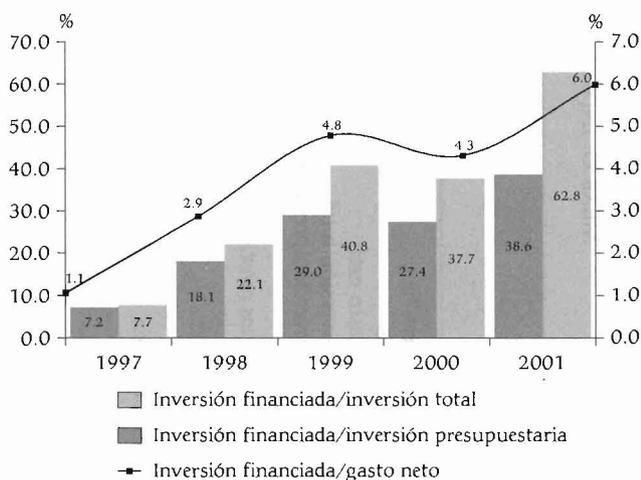
Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1997-2001.

CUADRO 3  
INVERSIÓN POR SECTORES  
(Millones de pesos a precios de 2001)

Año	Inversión total		Inversión pública	
		% del PIB		% del PIB
1988	700 436	18.7	117 894	16.8
1989	678 152	17.4	99 116	14.6
1990	738 222	18.0	114 830	15.6
1991	801 495	18.7	122 780	15.3
1992	869 378	19.6	115 680	13.3
1993	838 368	18.6	114 542	13.7
1994	911 050	19.3	121 492	13.3
1995	713 303	16.1	98 495	13.8
1996	829 432	17.8	106 091	12.8
1997	967 906	19.5	120 308	12.4
1998	1 088 687	20.9	92 879	8.5
1999	1 148 244	21.2	83 399	7.3

Fuente: Cámara de Diputados, Estadísticas históricas del gasto público federal 1980-2000.

GRÁFICA 1  
TASAS DE INVERSIÓN FINANCIADA  
1997-2001



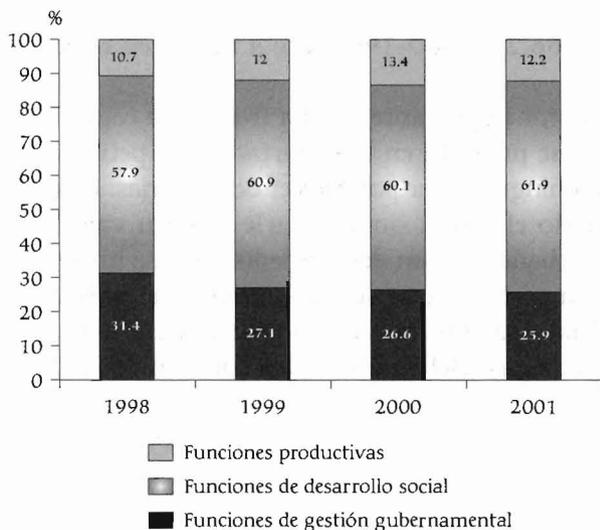
Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1997-2001.

Dentro del gasto neto total devengado, el gubernamental canalizado al sector energía manifiesta una reducción sistemática durante el periodo 1980-2001: entre 1980 y 1990 su participación en el total fue de 26.3%; para el periodo 1991-2001 disminuye 22.2%, y en el subperiodo 1995-2001 se reduce a 21.5 por ciento.

Asimismo, en términos absolutos el gasto en el sector energía manifiesta un decremento de 0.4% promedio anual entre 1980 y 2001, mismo que se manifiesta particularmente entre 1980 y 1994, en el cual se obtiene una tasa de -1.7% promedio anual; en el periodo 1995 y 2001 existe una recuperación al obtener una tasa de 3.2% promedio anual, sin embargo, los montos asignados a precios constantes en el año de 2001 apenas representan 83.03% de los montos asignados en el año de 1980.

GRÁFICA 2

PARTICIPACIÓN POR TIPO DE FUNCIONES EN EL GASTO PROGRAMABLE, 1998-2001



Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1997-2001.

Entre las razones del restringido presupuesto de que han sido objeto las dos principales entidades energéticas del país como son

Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal se destacan las siguientes:

### *Pemex*

De 1982 a la fecha, la paraestatal se ha convertido en una empresa recaudadora, al aportar grandes sumas de dinero al gobierno federal. Todavía en el año 2001 Pemex pagó por concepto de impuestos la suma de 334 000 millones de pesos, cifra que representa 37% del ingreso total del gobierno mexicano. La paraestatal es una empresa con un alto excedente económico, cuyas utilidades no le son devueltas a la empresa en forma de inversión. Este procedimiento la ha llevado al estrangulamiento.

De 1980 a 2001, el gasto gubernamental canalizado a Pemex manifiesta una progresiva disminución, observando una tasa de decremento anual de 2.5% en promedio anual. Asimismo, muestra una continua disminución de la participación conjunta del gasto federal de Pemex que se destina al sector energía, de contribuir con 66.2% 1980-1990, cae a 50.8% en el periodo 1991-2001.

Otro factor importante que ha frenado la capitalización de la paraestatal se presenta en la exportación de petróleo, al cual no se le agrega ningún valor por carecer de refinerías. De esta forma se ha exportado el crudo sin agregarle ningún valor, además las reservas probadas se han desplomado. Hoy se importa gasolina: por cada cinco litros que se consumen en el país uno viene de Estados Unidos; asimismo, se importan 600 millones de pies cúbicos diarios de gas. Del combustóleo consumido en México, 29% se importa.

En total se importa un equivalente a 9 000 millones de dólares anuales en productos petroquímicos.

Sin embargo, después de la crisis de los años 1994-1995, la economía mexicana experimenta una etapa bonancible como resultado de la recuperación asiática y de la sustancial mejoría de la economía estadounidense. Esta etapa de recuperación de la economía mundial generó la expansión de la demanda externa de

petróleo mexicano, lo que a su vez exigió mayores requerimientos de infraestructura en el sector de hidrocarburos. Así, desde 1996 se inicia una recuperación de la inversión en el sector petrolero como resultado del nuevo tipo de financiamiento de la inversión pública: la inversión financiada.

Para el año 2002 la inversión física autorizada a la paraestatal es de 134 000 millones de pesos; a esto se le adicionan 9 200 millones para amortización de Pidiregas, por lo que la inversión total es de aproximadamente 142 000 millones de pesos.

### *Comisión Federal de Electricidad*

El gasto de inversión en términos reales en la rama eléctrica aumentó 2.5% promedio anual entre 1980 y 2001. Esta tasa de crecimiento es resultado del incremento obtenido entre 1998 y 2001, periodo en el cual la inversión gubernamental creció 15.5% anual; si se eliminan estos años el incremento en el gasto gubernamental canalizado a la CFE sería de 0.8% anual entre 1980 y 1997.

En estos términos, la política de gobierno para la industria eléctrica se ha articulado en dos fases. Una, vinculada al apoyo financiero y la reorganización administrativa de las empresas públicas del sector de la energía –ya que con menores recursos han incrementado su productividad, mejorado su desempeño organizacional y garantizado el abasto suficiente de energía– y la otra, caracterizada por la desregulación y la apertura del mercado a fin de atraer inversiones privadas.

Entre 1988 y 1996 los esfuerzos por favorecer el ahorro público y mejorar las finanzas gubernamentales dejaron pocos recursos para mantener las inversiones públicas en el sector eléctrico. En esas condiciones, y frente a una demanda creciente, la única forma de elevar la oferta del sector ha sido poner en práctica diversas acciones para favorecer la realización de inversiones privadas en el mercado y establecer políticas de costo-beneficio que reflejen los ajustes en las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado eléctrico.

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es, en cierto sentido, la misma que se utilizó en las primeras etapas del redimensionamiento del conjunto del sector paraestatal: modernizar y mejorar las condiciones operativas de las empresas; reducir la carga financiera que sus operaciones representaban para las finanzas públicas y liberar recursos para actividades de gran repercusión social.

Actualmente, alrededor de 40 empresas son dueñas de plantas generadoras de electricidad que, por medio del esquema Pidiregas, venden la energía a la paraestatal. Participan, entre otras, Mitsubishi, Enertec, Intergen, Electricité de Francia, Unión Fenosa e Hiberdrola.

## Comportamiento de la inversión financiada

La inversión financiada ha tenido un comportamiento creciente desde su inicio. En 1997, ésta ascendió a 0.3% del PIB; 0.7%, en 1998; 0.9 y 1% en 1999 y 2000, respectivamente, y 1.3 por ciento en 2001. Para 2002, se estimaba que el nuevo gasto de inversión mediante Pidiregas se incrementaría 2.0% del PIB.

En 2001, se autorizó una inversión para proyectos de largo plazo por un monto de 384,980.2 millones de pesos, de los cuales debió ejercerse 68% al término del año 2001.

Para 2002, el importe total estimado a erogar para los programas del sector energético, emprendidos con este tipo de financiamiento, fue de 466 937 millones de pesos que se erogarán de acuerdo con la previsión realizada hasta el año 2006. De esta cantidad, 71% será destinado a proyectos de Pemex y 29% restante será canalizado a proyectos de la Comisión Federal de Electricidad.

### *Proyectos financiados*

En el caso de la CFE, hasta el año 2001 se promovieron 60 proyectos bajo el esquema de financiamiento de las inversiones directas

y 11 en el de Pemex; asimismo, se iniciaron 27 proyectos con inversiones condicionadas en la CFE y uno en el caso de Pemex.

En relación con este último, los proyectos de optimización y modernización del campo de Cantarell y la Cuenca de Burgos absorben casi 44% de los recursos destinados a esa entidad. Estos proyectos tienen como objetivo mejorar y ampliar la extracción mediante diversas etapas que modifican la infraestructura básica de producción. Su efecto es fundamental para la plataforma petrolera del país ya que aproximadamente 48% del crudo producido en México proviene del campo petrolero Cantarell.

Al cierre de 2001 se tenían terminadas 11 plantas nuevas que componen el Proyecto Cadereyta. En Madero se obtuvo un avance acumulado de 95.1%. En Tula se logró un adelanto acumulado de 97.9% y en Salamanca de 95.2. En exploración y producción se perforaron 449 pozos, cantidad 1.6 veces mayor que la de 2000 y casi igual a lo realizado en todo el trienio 1996-1998.

Por lo que respecta al sector eléctrico, los proyectos económicamente más importantes de la Comisión Federal de Electricidad son Samalayuca, Tuxpan y Altamira. Sin embargo, a diferencia de la inversión en hidrocarburos, en conjunto estos proyectos no concentran más de 15% de los recursos totales destinados a este sector.

### *Pago de proyectos*

De 1997 a 2001, por cada 10 dólares que el sector privado invirtió en infraestructura petrolera y eléctrica, como parte de los Pidiregas, el gobierno federal pagó tres dólares, o 30%, sólo por concepto de intereses. El saldo de la deuda de Pemex por Pidiregas al 31 de diciembre de 2001 ascendió a 11 989 millones de dólares, monto 20% superior al total de la deuda interna y externa de Pemex, que acumuló a la misma fecha 9 586 millones de dólares.

Los compromisos de pago al sector privado por inversión financiada contratados entre 1997 y 2001, ascendieron a 549 634 millones de pesos, equivalentes a 58 471 millones de dólares a un tipo de cambio promedio en 2001 de 9.4 pesos por dólar. Sin

embargo, entre 1997 y 2001 el gobierno federal pagó por intereses 164 654 millones de pesos, es decir, 17 516 millones de dólares, lo que representa una tasa de interés de casi 30% (29.96). De este total, a Pemex le correspondió pagar intereses por 12 903 millones de dólares y a la CFE 4 612 millones de dólares. Sólo en 2002 Pemex cubrió intereses por 6 835.8 millones de pesos.

Por lo que hace al compromiso de pago a futuro, los proyectos tienen diferente periodo de realización, previéndose la conclusión y entrega de la mayor parte, en el caso del plazo más largo para el año 2006, y estimándose su finiquito financiero para el año 2023. Por tal motivo, la obligación gubernamental se extiende hasta ese periodo. Los recursos de este tipo de financiamiento que se han destinado a inversiones en el sector energético ascienden en forma total a 466 936.7 millones de pesos a precios del año 2001, de los cuales 71.5% se canaliza a Petróleos Mexicanos y 28.5% restante a la Comisión Federal de Electricidad. A la cifra mencionada, se debe agregar un monto por 164 654.1 millones de pesos por concepto de intereses, por lo que el total de obligaciones, considerando el costo financiero de los proyectos, es por la cantidad de 631 590.8 millones de pesos hasta el año 2023.

Pese a esta gran transferencia neta de recursos públicos al sector privado nacional y extranjero, cuyo costo financiero es muy elevado, Pemex espera duplicar en el 2002 el financiamiento en infraestructura por medio de los Pidiregas.

## Perspectivas de los Pidiregas

Conforme a la estructura financiera contratada para los proyectos de inversión, se prevé para los próximos años, una tendencia creciente de las necesidades de flujo presupuestal. De cumplirse las metas programadas para la utilización de este financiamiento, en los próximos años existirán mayores presiones sobre los recursos presupuestarios alcanzando su mayor nivel en el año 2007, periodo en el cual se estima amortizar por concepto del costo financiero y capital cerca de 42 000 millones de pesos a precios del año 2000.

Al realizar un cálculo simple del efecto que tendrá el pago de esta forma de financiamiento sobre los recursos presupuestarios de cada entidad, tenemos que, en el caso de Pemex, si se compara cada una de las amortizaciones que se deben realizar hasta el año 2023 se obtiene una relación creciente hasta el año 2007, periodo en el cual representa 53% del gasto programable. Además, entre el año 2002 y el 2012, esa proporción sería superior a 20%, lo cual generará una amplia presión por el cumplimiento de obligaciones, desplazando de esta forma los recursos de la inversión presupuestaria.

Por su parte, los Pidiregas contratados por la CFE tienen un costo de 23 581 millones de pesos aproximadamente, de los cuales en el 2001 se amortizaron 4 505 millones, lo que representa más del presupuesto aprobado para entidades como Campeche o Quintana Roo.

En 2001 había 10 proyectos vía Pidiregas que no habían podido ser licitados porque los inversionistas no estaban interesados en participar, a pesar de que no corrían riesgo alguno, todo iba por cuenta del gobierno y, además, contaban con el pago diferido asegurado por 20 años, por lo menos.

No obstante que la inversión financiada contribuye a canalizar recursos para desarrollar infraestructura básica para el país, también puede ocasionar riesgos si las mismas no generan los ingresos necesarios para cubrir la inversión inicial, podría en el futuro, convertirse en deuda pública, comprometiendo diversos periodos de la administración pública (véanse las gráficas 3, 4 y 5).

En 2001 la deuda pública reportada oficialmente fue equivalente a 23% del PIB, 1.411 billones de pesos, pero si a esa deuda se le suman la deuda del IPAB (1.042 billones de pesos), las deudas del IMSS y del ISSSTE (4.830 billones), y los pasivos de los Pidiregas (183 000 millones de pesos), la deuda pública equivale, en ese año, a 115% del PIB (poco más de 7 billones de pesos).

El monto real y elevado de la deuda actual, ya incluido el pasivo del dinero usado por los Pidiregas y el Fobaproa-IPAB constituye desde ahora un ancla que impide el financiamiento del desarrollo, al sustraer recursos para áreas estratégicas de la actividad productiva.

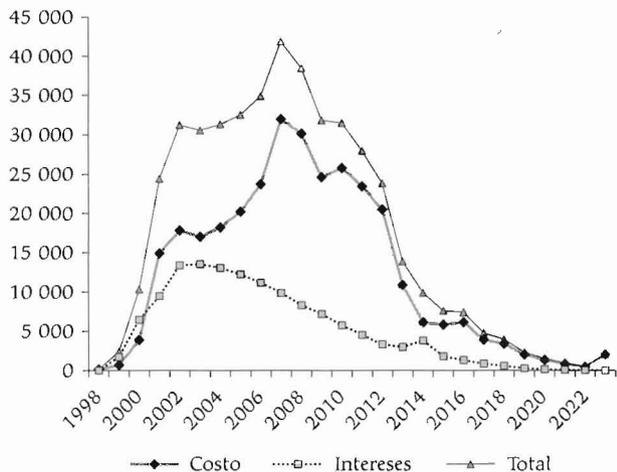
CUADRO 4  
 INVERSIÓN FINANCIADA DEL SECTOR PÚBLICO  
 ESTIMACIONES DE PAGO DE LA INVERSIÓN FINANCIADA DIRECTA  
 (Millones de pesos de 2000)

Año	Pemex			CFE			Total		
	Costo	Intereses	Total	Costo	Intereses	Total	Costo	Intereses	Total
1998	0	0	0	151.8	0	0	151.8	0	151.8
1999	156.5	855.9	1 012.40	539.2	855.2	1 711.10	697.7	1 711.10	2 406.80
2000	3 060.70	4 646.10	7 706.8	810	1 813.00	6 459.10	3 870.70	6 459.10	10 329.80
2001	13 235.40	6 280.80	19 516.20	1 703.50	3 186.90	9 467.70	14 938.90	9 467.70	24 406.60
2002	14 992.50	9 355.20	24 347.70	2 846.90	4 065.00	13 420.20	17 839.40	13 420.20	31 259.60
2003	13 666.50	9 514.50	23 181.00	3 358.10	4 039.00	13 553.50	17 024.50	13 553.50	30 578.10
2004	14 215.00	8 905.80	23 120.80	4 020.50	4 166.80	13 072.60	18 235.50	13 072.60	31 308.10
2005	15 991.60	8 328.30	24 319.90	4 266.30	3 917.10	12 245.40	20 257.90	12 245.40	32 503.30
2006	19 395.20	7 688.00	27 083.20	4 338.20	3 499.60	11 187.60	23 733.40	11 187.60	34 921.00
2007	27 639.40	6 816.40	34 455.80	4 351.30	3 076.00	9 892.40	31 990.70	9 892.40	41 883.10

2008	25 712.60	5 676.00	31 388.60	4 436.50	2 647.20	8 323.20	30 149.10	8 323.20	38 472.30
2009	19 586.50	4 779.10	24 365.60	5 044.30	2 411.40	7 190.50	24 630.80	7 190.50	31 821.30
2010	18 353.40	4 010.3	22 363.70	7 422.70	1 719.20	5 729.50	25 776.10	5 729.50	31 505.60
2011	20 445.30	3 310.70	23 756.00	3 017.50	1 195.50	4 506.20	23 462.80	4 506.20	27 969.00
2012	18 468.10	2 361.00	20 829.10	2 046.20	942	3 303.00	20 514.30	3 303.00	23 817.30
2013	8 772.50	2 214.30	10 896.80	2 152.50	754.1	2 968.40	10 925.00	2 968.40	13 893.40
2014	5 413.60	3 239.50	8 653.10	669.2	538.2	3 797.70	6 082.80	3 797.70	9 880.50
2015	5 072.6	1 322.50	6 395.10	735	469.3	1 791.80	5 807.60	1 791.80	7 599.40
2016	4 347.80	979.5	5 327.30	1 764.20	305.3	1 284.80	6 112.00	1 284.80	7 396.80
2017	3 661.00	687	4 348.00	251.1	170.3	857.3	3 912.10	857.30	4 769.40
2018	3 092.00	459	3 551.00	284.4	135.3	594.3	3 376.40	594.30	3 970.70
2019	1 944.20	268	2 212.20	76.8	2.4	270.4	2 021.30	270.40	2 291.40
2020	1 342.60	151.2	1 493.80	0	0	151.2	1 342.60	151.20	1 493.80
2021	836.4	69.9	906.3	0	0	69.9	836.40	69.90	906.30
2022	438.4	26.6	465	0	0	26.6	438.40	26.60	465.00
2023	2 010.30	4.4	2 014.70	0	0	4.4	2 010.30	4.40	2 014.70
Total	261 850.10	91 950.00	353 800.10	54 286.20	39 928.80	131 878.80	316 136.30	131 878.80	448 015.10

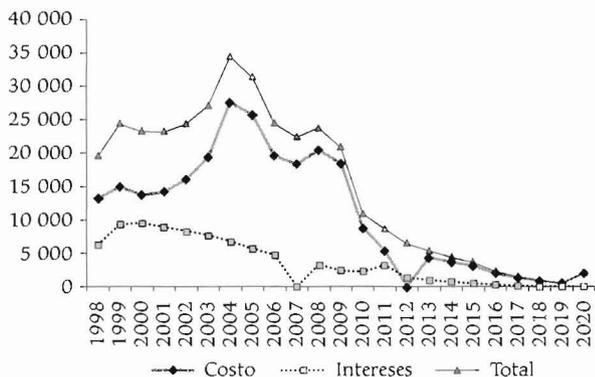
Fuente: sncp, Cuenta de hacienda pública federal, 1999.

GRÁFICA 3  
 ESTIMACIONES DE PAGO DE LA  
 INVERSIÓN FINANCIADA DIRECTA TOTAL (PEMEX Y CFE)  
 (Millones de pesos del 2000)



Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1999.

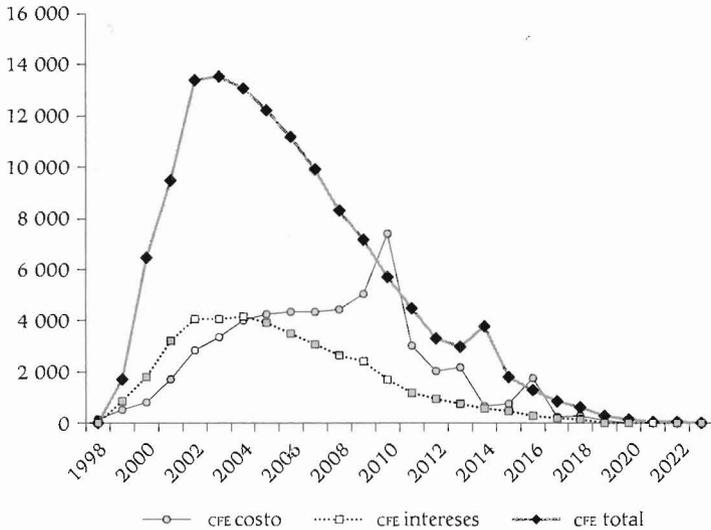
GRÁFICA 4  
 PEMEX: ESTIMACIONES DE PAGO  
 DE LA INVERSIÓN FINANCIADA DIRECTA  
 (Millones de pesos del 2000)



Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1999.

GRÁFICA 5

CFE: ESTIMACIONES DE PAGO  
DE LA INVERSIÓN FINANCIADA DIRECTA  
(Millones de pesos de 2000)



Fuente: SHCP, Cuenta de hacienda pública federal, 1999.

## Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se ha esbozado la estrategia de política económica ejercida por el gobierno federal para crear fuentes alternativas de financiamiento para las dos principales entidades energéticas del país: Pemex y la CFE.

Como ha sido examinado, a partir de 1997 la inversión financiada se convirtió en un mecanismo de aprovisionamiento de inversión pública en el sector de energía, marcando una etapa de recuperación en la capitalización de la infraestructura en el sector.

Sin embargo, dado el ritmo de *incremento* que la inversión financiada ha experimentado en los últimos seis años es posible que este tipo de inversión sea la forma de inversión pública preva-  
leciente en el sector de energía en los próximos años, lo que pue-

de traducirse en deuda pública. Este riesgo es latente ya que no existe la información estadística conveniente que permita una evaluación permanente del comportamiento de este tipo de financiamiento.

Actualmente, la información estadística de las finanzas públicas es incompleta, por lo cual es urgente que se considere una contabilidad amplia que incluya aquellas operaciones que se registran fuera del balance público. Concretamente, los registros fiscales deben extenderse a operaciones como las relacionadas con los proyectos de infraestructura de largo plazo –Pidiregas–, las obligaciones del Instituto de Protección al Ahorro Bancario de los programas de apoyo a deudores y la intermediación de la banca de desarrollo y de los fideicomisos de fomento. Con la inclusión de estos rubros se haría evidente que las necesidades de financiamiento del sector público son considerablemente mayores.

Es necesario que las informaciones presentadas relativas a la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública relacionadas con los Pidiregas presenten ciertas características que permitan un adecuado análisis y seguimiento de los proyectos, como son:

1. La cuantificación financiera junto con el avance físico de cada uno de los proyectos, tanto en forma anual como acumulada desde el inicio del proyecto.

2. La inversión registrada como deuda, para el presente año (Ley de Deuda Pública) y la reconocida para el largo plazo de acuerdo con el total de activos entregados para la operación.

3. Los términos contractuales pactados para la realización de los proyectos de inversión considerados durante todos los periodos.

4. El esquema del financiamiento adquirido para hacer frente a los proyectos, en el que se especifiquen las características y condiciones de cada fuente.

5. Información sobre la generación de ingresos de los proyectos en operación.

6. Información sobre la adquisición de activos que se haya llevado a cabo como resultado de la ejecución de los términos de los proyectos de inversión condicionada.

7. Información sobre el cumplimiento de los plazos de realización de los proyectos que se encuentren actualmente en funcionamiento.

8. En el aspecto presupuestal, ante la necesidad de mayores flujos de recursos fiscales para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, es necesario señalar específicamente, cuál será el uso de los recursos adicionales generados por los proyectos, a fin de evitar mayores presiones sobre el gasto programable, lo que pondrá en evidencia la ejecución de programas sustantivos desarrollados por el sector público.

Esta carencia en las estadísticas oficiales sobre finanzas públicas probablemente sea subsanada con el nuevo indicador fiscal denominado Requerimientos financieros del sector público, elaborado a principios del 2002, que agrupa, entre otros, el balance público tradicional, el uso de recursos para financiar los sectores privado y social mediante la banca de desarrollo, los requerimientos financieros del IPAB, una vez descontadas las transferencias del gobierno federal, y los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado.

## Anexo

### *A. Normatividad de los Pidiregas*

Para adecuar el marco legal en el cual se desarrolla el financiamiento para estos proyectos se modificó la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Como todo empréstito contratado por el sector gubernamental, los financiamientos otorgados a los proyectos de inversión productiva de largo plazo deben ser evaluados en los términos del artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que, los créditos contratados deben generar un incremento en los ingresos públicos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Esto requiere un análisis minucioso del efecto que se tendría en términos del costo-beneficio del proyecto: por un lado, los recursos generados especialmente en el sector de hidrocarburos, son divisas que permiten llevar a cabo una expansión de la actividad económica al reducir las presiones en la balanza externa, además de satisfacer necesidades de financiamiento público; sin embargo, el costo diferencial por el endeudamiento adicional reduce los beneficios del proyecto. El análisis entonces debe medir, para cada proyecto, cuál de estos elementos tiene mayor repercusión.

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, con propósitos de registro presupuestario y contable, clasifica los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en dos categorías: la primera, denominada inversión directa, incluye aquellos proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, se asume una obligación inmediata y segura de adquirir determinados activos productivos. La segunda, denominada inversión condicionada, incluye proyectos en los que la adquisición de los activos de propiedad privada, está condicionada a la materialización de alguna eventualidad. Para la ejecución de la primera categoría, las entidades suscriben contratos en virtud de los cuales, al recibir los activos se obligan a liquidar su valor de adquisición, con base en un esquema de financiamiento previamente acordado y autorizado.

Las obligaciones de pago con vencimiento en el ejercicio corriente y el siguiente, se asumen como un pasivo que es registrado en el sistema contable de la entidad y que, por tal razón, es asumido por el sector público, mientras que el resto de las obligaciones pactadas a un plazo mayor se consideran como un pasivo contingente y son registradas en cuentas de orden que, simplemente no muestran su efecto en la entidad.

La segunda categoría no implica un compromiso inmediato y firme de inversión por parte de la entidad pública, sino la compra de los bienes y servicios producidos con activos propiedad de empresas del sector privado o social que se construyen con base en las especificaciones técnicas definidas por la entidad contratante. Bajo determinadas condiciones explícitas en los contratos, principalmente asociadas a incumplimientos de pagos o causas de fuerza mayor específicamente previsto, la entidad queda obligada a adquirir dichos activos. Es esa adquisición condicionada la que es susceptible de tener el tratamiento de proyecto de infraestructura productiva de largo plazo.

Para adecuar el marco normativo vigente se expidieron las Normas para el Tratamiento Contable de las Inversiones de Proyectos de Infraestructura a Largo Plazo y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, este último publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo

de 2000 y con modificaciones y adiciones que entraron en vigor el 31 de diciembre de ese mismo año.

El Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto Público Federal señala las reglas para la autorización, ejecución y registro presupuestario de los proyectos en cuestión, y es por medio de la circular técnica NIF-09-A, emitida en julio de 1996 y modificada en 1999 por la SHCP, que se definen qué reglas para su tratamiento contable. Específicamente en esta circular se precisa y define qué conceptos deben considerarse pasivos directos de la misma y cuáles son registrados propiamente fuera del sistema contable de la misma, mediante la utilización de un sistema de cuentas de orden.

## B) Disposiciones jurídicas

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 27, párrafo 6o. y artículo 73 sección VIII.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 31, fraccs. XIV, XV, XVI y XVIII y artículo 37, fracc. IX.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Artículo 58, fraccs. I y II.

Ley General de Deuda Pública:

Artículos 1o., 2o., 4o., 8o., 9o., 10 y 18.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público:

Artículos 13, 30 y 42.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículos 20, 21, 38-A, 38-B, 84, 85 y 108-A.

Reglamentos interiores que emite la SHCP y de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Disposiciones en materia presupuestaria que emite la SHCP.

## Bibliografía

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro de Gasto (Pidiregas)*, 2001.

CEPAL [2001], *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*. CFE, *Informe de Labores*, varios años.

- \_\_\_\_\_, *Informe anual de trabajo*, varios años.
- INEGI, *El sector energético en México*, 2001.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Compendio estadístico del sector energía, 1980-2000*.
- \_\_\_\_\_, *Programa sectorial de energía, 2001-2006*.
- \_\_\_\_\_, *Prospectiva del sector eléctrico, 2001-2010*.
- SHCP, *Análisis a la situación económica, de las finanzas públicas y la deuda*, varios trimestres, 1998-2001.

# L a política fiscal como instrumento de la política económica

Genaro Sánchez Barajas\*

## Introducción

La política fiscal es uno de los instrumentos que utilizan los tres órdenes de gobierno para instrumentar anualmente la política económica que le permite generar empleo, bienes y servicios, seguridad, educación y bienestar en general para la sociedad.

La política fiscal entendida también como el conjunto de lineamientos para obtener los ingresos que requiere la hacienda pública para solventar los programas de gobierno, es una de las ramas de la política económica más importantes, cuyo diseño es anual y se describe en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación. No es independiente, ya que está vinculada al proyecto de país que se desea y tiene como objetivos generales: recaudar los ingresos fiscales necesarios para los programas de gobierno, coadyuvar a la mejor distribución del ingreso e incentivar el desarrollo económico del país.

Derivado de lo anterior, puede decirse que las principales áreas de la política fiscal son:

- Ingresos públicos.
- Gasto público.
- Endeudamiento.
- Organismos y empresas paraestatales.

Las disposiciones jurídicas que enmarcan o dan sustento legal a la política fiscal son: la Constitución Política de los Estados

\* Profesor de carrera de la Facultad de Economía de la UNAM.

Unidos Mexicanos, la Constitución Política de los Estados de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Hacienda Estatal, la Ley de Ingresos del Estado, el Código Fiscal del Estado y el Código Financiero, principalmente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 31 fracción IV que: "Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto, es importante mencionar que las premisas constitucionales en materia de competencia tributaria son:

I. Exclusividad: reservas impositivas concernientes a la federación, como lo indican los artículos constitucionales: 73, fracción XXIX y el 131.

II. Limitaciones o prohibiciones: limitaciones expresadas sobre las potestades tributarias de los estados: artículos constitucionales: 117, fracciones IV, V, VII, VIII y IX; y 118, fracción I.

III. Libertad general: facultades tributarias de los estados, en los términos que lo menciona el artículo 124 constitucional.

Otro ordenamiento muy importante es la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que contiene las bases para:

- La armonización del Sistema Tributario Federal con los de las entidades federativas.
- La integración y distribución de las participaciones directas y por fondos.
- La fijación de reglas para la colaboración administrativa en materia fiscal.
- Creación y operación de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Para la integración y distribución de los fondos de aportaciones.

En este contexto también es conveniente destacar el alcance de la Ley de Hacienda Estatal, que contiene los procedimientos para:

- fijar los ingresos tributarios estatales;
- establecer los principales elementos de los ingresos tributarios estatales;

- prever la captación de los ingresos estatales no tributarios, y
- considerar algunas normas generales para la administración de la hacienda pública.

Por su parte la Ley de Ingresos Estatal:

- establece los ingresos que se recibirán en cada ejercicio fiscal;
- proyecta montos de ingresos a recaudarse en el ejercicio;
- establece las tasas, cuotas y tarifas aplicables durante el ejercicio;
- determina la capacidad de endeudamiento en un ejercicio fiscal;
- contiene otras normas fiscales de vigencia anual, como por ejemplo las tasas de recargos.

El Código Fiscal del Estado establece:

- La regulación de las relaciones entre el contribuyente y las autoridades fiscales.
- Las normas adjetivas sobre la normatividad sustantiva en materia fiscal vigente.

## Características de la política fiscal

Los elementos de las contribuciones de las entidades federativas hacen referencia a:

<i>Concepto</i>	<i>Elementos</i>	<i>Ordenamiento</i>
¿Qué grava?	Objeto	Ley de Hacienda
¿Quién es el responsable de pagar el tributo?	Sujeto pasivo	Ley de Hacienda
¿Quién es el responsable de cobrar el tributo?	Sujeto activo	Ley de Hacienda
¿Cuánto se debe pagar?	Base, tasa, cuota o tarifa	Ley de Hacienda Ley de Ingresos
¿Cuándo se debe pagar?	Periodo de pago	Código fiscal
¿Qué elementos eximen del pago de una contribución?	Exenciones	Ley de Hacienda

La política fiscal se sustenta en la noción general del principio de *equidad*: la distribución de las cargas fiscales debe ser justa, es decir, *la capacidad de pago* que tengan las personas, esto significa que los impuestos deben ser acordes a la posibilidad de los contribuyentes para pagarlos.

Otro principio muy importante es el de *generalidad*, que establece que no debe haber distinciones o privilegios; la ley debe aplicarse por igual a todos los contribuyentes radicados en una unidad territorial determinada.

Existen varias dimensiones de la *equidad* tributaria. La primera es la *equidad horizontal*, la cual indica que cuando las personas se encuentran en las mismas condiciones, reciben el mismo trato. La otra es la *equidad vertical*, la cual precisa que cuando las personas se encuentran en diferentes condiciones, reciben trato fiscal diferente.

Con base en lo anterior, puede decirse que de acuerdo al principio de equidad los impuestos se clasifican con el criterio de: *proporcionalidad*, esto es, la relación cuantitativa entre el impuesto y la base siempre es la misma. Ejemplo: impuestos sobre premios a la tasa.

21% Y	(15% federal) T	(6% estatal) T/Y
10 000	2 100	21%
100 000	21 000	21%

Por su parte el criterio de *progresividad* indica que la proporción del impuesto con relación al ingreso, aumenta conforme crece el ingreso, es decir, se establece una relación directa.

Ejemplo: el ISR de personas físicas:

Y	T	T/Y
20 000	2 000	10%
100 000	25 000	25%

El impuesto aumenta 12.5 veces, mientras la renta aumenta sólo cinco veces: impuesto *progresivo*. Debe tenerse cuidado al establecer un impuesto sin estudios previos de sus efectos en la recaudación y en los contribuyentes, ya que se puede producir lo que se conoce como *regresividad*: la proporción del impuesto con relación al ingreso disminuye conforme aumenta la renta (relación inversa).

Ejemplo: impuestos generales al consumo:

Y	C	Impuesto al consumo	T	T/Y
20 000	20 000	10%	2 000	10%
100 000	70 000	10%	7 000	7%

La renta aumenta cinco veces y el impuesto al consumo sólo 3.5 veces. Ahora bien, una vez que se han establecido las fuentes de tributación, así como el tipo de contribuciones, sus bases y tasas, el sistema de recaudación debe procurar que haya *eficiencia tributaria*, lo que significa que los impuestos generen las menores distorsiones posibles en las decisiones de los agentes económicos: consumidores, trabajadores, comerciantes, fabricantes, etc. Ello también significa que debe generarse un buen sistema de incentivos que facilite la óptima asignación de recursos.

## Suficiencia y competitividad tributaria

Los impuestos usualmente aumentan los precios de los bienes gravados por lo que en teoría deberían cobrarse impuestos óptimos o neutrales. Una de las formas de tributación que más se aproxima a ello es gravar los bienes con una demanda perfectamente inelástica, porque en tal caso, las cantidades demandadas no cambian por la introducción del gravamen, por ejemplo, impuestos sobre las gasolinas. Además de la eficiencia en la recaudación se debe analizar la rentabilidad de los impuestos, lo cual comprende: *suficiencia tributaria*: los impuestos deben generar ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público.

*Competitividad tributaria*, significa que los impuestos no deben generar efectos adversos en tal sentido que los recursos económicos sean traídos a otras entidades (o países) sólo por razones fiscales.

*Flexibilidad*, los rendimientos de los impuestos deben responder, de manera efectiva y directa, a la evolución de la economía en su conjunto. En este sentido los impuestos locales tienen poca flexibilidad, son inelásticos.

Otro aspecto muy importante a considerar es el análisis de los costos de administración y cumplimiento, ya que si son elevados el esfuerzo de las autoridades como el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, no producirán los ingresos que requiere la hacienda pública. Por consiguiente, las autoridades fiscales deben operar con los menores costos administrativos para recaudar los tributos, concretamente en el desempeño de las funciones básicas de la administración tributaria:

- Registro de contribuyentes.
- Recaudación.
- Fiscalización.
- Cobranza coactiva.
- Servicios al contribuyente.
- Otros.

Al respecto deben tenerse en cuenta dos factores que inciden en el costo de administración:

El número de impuestos y sus características, como son: cultura de pago, presencia fiscal, capacitación personal, dispersión de los contribuyentes, calidad de los procesos administrativos, entre otros.

En este sentido también es muy conveniente considerar las competencias fiscales, para que no haya depredación fiscal, ya que debe evitarse que la reducción de tasas impositivas o excesivas exenciones sobre algunos impuestos sean utilizadas como instrumentos para atraer inversiones del sector privado de otras jurisdicciones, que acaben en una competencia fiscal que elimine la tributación. En esta perspectiva es que se deben otorgar *facili-*

*dades administrativas al cumplimiento fiscal.* La administración tributaria de algunos impuestos debe atender al criterio de asignarlos a la autoridad fiscal que por sus condiciones particulares esté en condiciones de hacer eficiente la recaudación con la mayor efectividad administrativa y los menores costos operativos.

Esta breve exposición de los aspectos que se deben considerar para hacer una administración tributaria eficiente, rentable y justa, proporciona los elementos básicos necesarios para calificar la factibilidad que pueden tener las diferentes propuestas que se hacen para aumentar los ingresos del sector público, en particular las hechas por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo al iniciar su gestión.

Dichas propuestas tienen como origen el reconocimiento de que desde hace mucho tiempo es urgente que la hacienda pública disponga de más recursos para atender la creciente demanda de bienes y servicios que exige la población del país. Esta situación cobró actualidad en el año 2000 con motivo de las elecciones presidenciales, en que los candidatos con su punto de vista muy particular describían la pobreza y marginación en que se hallaba la mayoría de los mexicanos, lo cual, independientemente del matiz ideológico que utilizaron para explicarlas, ciertamente se debían en gran parte a la modesta recaudación tributaria que impedía la aplicación o ampliación de programas de infraestructura física, social y productiva, que harían competitiva la economía mexicana, generando empleo, bienestar y ahorro. Es por ello que después de las elecciones del 2 de julio de 2000, en que resultó triunfante Vicente Fox, en su calidad de presidente electo, se dio a la tarea de integrar un equipo de trabajo que debía analizar las características de la legislación y de la administración tributaria vigentes, con el propósito de evaluar el potencial de crecimiento de los ingresos públicos y determinar si era viable cumplir con su ofrecimiento de campaña, en el sentido de que el producto interno bruto (PIB), debía crecer a un ritmo promedio de 7% por año. En consecuencia y tomando en cuenta que es vital incrementar la recaudación fiscal para sacar de la pobreza a millones de ciudadanos, aprovechando el apoyo que le dio la ciudadanía, el presidente Fox estableció como una de sus prioridades la búsqueda inmediata de fuentes de recursos, encontrando, de acuerdo con

sus colaboradores, que podría ser principalmente, por medio del IVA a medicinas y alimentos con una tasa de 15 por ciento.

El anuncio anterior se fue materializando en un proyecto difundido conforme se avanzaba en la conformación de su propuesta, a la cual, desde septiembre de 2000, se dio en llamar *Reforma fiscal integral*. Desde ese entonces hice hincapié en que se trabajara con lineamientos de política económica, porque concebir un proyecto de recaudación sin antes haber concebido el México que se desea, resulta contraproducente con un aumento en la recaudación que no fomente el desarrollo económico. Señalaba que, en esencia, de conformidad con la metodología de la planeación, es necesario definir primero el México que deseamos todos los mexicanos, para estar en condiciones de elaborar el modelo económico, político y social que haga viable su consecución. Desde esa perspectiva, no es conveniente hablar en forma aislada de los elementos de la recaudación: contribuyentes, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, que se aplican mediante tasas, bases, tarifas y precios. Su determinación debe hacerse en función del efecto que provoquen en la economía, ya sea aumentándolos o disminuyéndolos para evitar distorsiones, quizás para darle el valor real a los servicios que proporciona el Estado, para desalentar o estimular determinadas actividades de interés nacional, o sectores y tamaños de empresa que son prioritarios para el desarrollo de la economía y la sociedad.

Una vez que se conoce el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se especifique, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la economía anualmente, entonces se debe cuantificar el monto de recursos públicos que serán necesarios para alcanzar la meta de crecimiento establecida. Ello dará la pauta para que en ese momento y no antes, se inicie la identificación de las fuentes de recursos que permitan elaborar la Ley de Ingresos, sustento del presupuesto de egresos de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

En esta etapa es cuando se evaluará si los ingresos públicos deben provenir de las cargas fiscales que se establezcan para el consumo, el ingreso, el gasto, al patrimonio o a las utilidades, por señalar algunas fuentes de recaudación tributaria. Será hasta ese momento cuando entre al análisis concreto, por ejemplo en el caso

del consumo, de si deben ser gravados todos los bienes y servicios o sólo algunos más de los que actualmente se consideran en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Igualmente, si se trabaja la hipótesis de que los recursos deben provenir del ingreso, entonces habrá que reflexionar, analizar y decidir quiénes son los sujetos activos y pasivos, la base, la tasa y si son todos los agentes económicos, por citar algunos de los aspectos a considerar en el estudio para incrementar la recaudación. Si la fuente elegida fuera el gasto, entonces se debe identificar el mismo, es decir, precisar si es solamente el consumo superfluo o exclusivamente el que se haya hecho vía importaciones.

Algo similar debe analizarse cuando se opte porque la generación de ingresos adicionales sea a partir de las fuentes del patrimonio o de las utilidades de las empresas, o si se decide que dichos ingresos provengan de estas cinco fuentes mencionadas, quizás se deba prorratear su participación en función de su potencial, grado de dificultad administrativa para recaudarlos, efectos positivos y negativos en la economía, la salud, educación, ecología, empleo, etcétera.

El 3 de abril de 2001 oficialmente se entregó al Poder Legislativo un proyecto de reforma tributaria denominado Nueva Hacienda Pública Distributiva. De lo anterior se deduce que lo urgente (necesidad de recursos) se antepuso a lo importante (metodología y visión de largo plazo). Este proyecto fue ampliamente difundido en un breve tiempo de 14 días, tanto por el Presidente de la República como por sus principales colaboradores en prácticamente todos los medios de comunicación. Lamentablemente fincó el incremento en la aplicación del IVA a medicinas, alimentos y libros, pero no contó con el apoyo político correspondiente; la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados anunció el 17 de abril de ese año, que el análisis del proyecto se difería hasta nueva fecha. Lo anterior fue grave porque dicho proyecto, aislado, desvinculado de una política macroeconómica, fue rechazado inicialmente. Esta situación transmitió la lección de que debe aprovecharse la ocasión para buscar el apoyo de la sociedad y para conocer la opinión de los contribuyentes, sobre quienes finalmente recaerán las cargas fiscales adicionales que se aprueben. También ha enseñado que la reforma fiscal que llegue a aprobarse en

un futuro próximo, quizás ya será congruente con la política económica que se ha prometido por medio del Plan Nacional de Desarrollo, publicado en mayo de 2001. Así, puesto que hasta el 25 de mayo de 2001 no se conocían los lineamientos económicos, cualquier propuesta que se hiciera para incrementar la recaudación corría el riesgo de ser incongruente con las políticas y estrategias macro y microeconómicas de crecimiento y desarrollo nacional, como ha ocurrido.

Otro aspecto a considerar para elaborar una reforma fiscal integral, es que no se debe legislar *per se* para conseguir el objetivo deseado: aumentar los recursos públicos. Hacerlo sin haber diseñado y establecido antes los mecanismos e instrumentos correctivos para frenar la elusión y reducir la evasión fiscales, es tener una victoria relativa.

## Propuesta

Para el corto plazo y considerando el abierto rechazo a lo que se conoce que ha sugerido el gobierno federal, es recomendable que no se piense en ninguna reforma integral, es decir, que se mantengan en vigor los ordenamientos actuales, con el mínimo de cambios aprobados para el presente ejercicio fiscal, con el objeto de que se elabore y consense una propuesta que satisfaga a todos. De momento, se deben aplicar medidas coactivas y administrativas mediante una administración tributaria eficaz y una intensificación en la fiscalización, por ejemplo, incrementar los padrones de contribuyentes y presionar a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales, como lo establece el artículo 31 de la Carta Magna en su fracción IV.

Las autoridades hacendarias se darían por satisfechas si con los ordenamientos, programas de recaudación, oficinas y personal *actuales* debidamente capacitados y bien aprovechados, captaran 40% de la evasión y elusión fiscal, que según se informa, se dan principalmente en el IVA y el ISR, contribuciones que generan la mayor parte de la recaudación anual, que se estima representa actualmente 11% del PIB. Este incremento significativo podría ser mayor si se da el apoyo administrativo y de orientación a las entidades federativas para que mejoren su actuación aplicando

los convenios de colaboración administrativa que celebraron con la federación en 1997. En este campo existe un gran potencial de crecimiento; sólo se harían algunos cambios para estimular a los gobiernos locales y para agilizar las operaciones administrativas que les competen, así se obtendrían puntos adicionales en el cociente recaudación/PIB. Por otra parte, el inicio de la recuperación económica en Estados Unidos y en México sentará las bases para una nueva política económica a aplicar en el 2003-2004, cuya viabilidad en parte será posible con el diseño y la aplicación de una política fiscal apropiada.

En México se tienen que dar estímulos para dinamizar y crecer, pero es impensable posponer, por ejemplo, la aplicación del IEPS, mucho menos aumentarlo; hacer esto último traería consecuencias negativas tanto económicas como políticas.

En consecuencia, no es recomendable aumentar tasas ni tarifas impositivas, sugiere ampliar las instalaciones de atención al contribuyente, distribuir las mejor en el territorio nacional, masificar la administración y trato a los contribuyentes con mejores técnicas de orientación operacionales y de estímulo, intensificar la dotación de equipo electrónico y de *software*, que aumenten la capacitación y los estímulos para las personas que trabajan en las administraciones tributarias, así como la intensificación de los requerimientos al contribuyente de que cumpla con sus obligaciones fiscales, vía administrativa o con auditorías. Por su importancia reitero, en congruencia con el enfoque metodológico de la política económica enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo, misma que debe actualizarse a la luz de los nuevos escenarios para el año 2003 y 2004, en los que idealmente esperamos se haya reencauzado la economía y se pueda evaluar la conveniencia de instrumentar alguna, o la combinación de algunas medidas que actualmente parecen improcedentes. Además ya se contará con personal capacitado, instalaciones, programas y equipo electrónico, trámites simplificados con bases de datos para cruzar padrones, y más ventanillas para orientar y atender al contribuyente, por señalar algunas de las acciones que deben hacerse.

Así la recaudación, objetivo total de la política fiscal, aumentará significativamente y sustentará la aplicación de la política económica que se requiere para salir de la marginación y la pobreza.

# Federalismo hacendario y reforma del Estado en México

Ma. Angélica E. Hernández Díaz de León\*

## El federalismo como sistema social y político

El propósito de este trabajo es ordenar algunos elementos para el estudio y análisis del federalismo hacendario en México, a partir de diversas perspectivas del conocimiento político, económico y social.

En esta primera parte se hará una reflexión sobre los contenidos teóricos del federalismo haciendo un esbozo histórico de la idea federal en México. Etimológicamente el término federación proviene del latín *foedus* = *tratado, pacto*. La complejidad del mundo dificulta definir de una manera única el significado del federalismo, ya que son muchas las acepciones derivadas de su uso multidimensional; empero, es preciso recuperar su sentido original de pacto entre las partes y configurar así una definición que sea comprensible y útil.

El federalismo y otros términos afines [Elazar, 1974] se emplean para referirse a una forma de organización política que vincula varios órdenes de gobierno distintos en un sistema político global; aunque simultáneamente conserven su integridad política y soberana. De esta manera, se dibuja un sistema político que se caracteriza por una distribución de poderes entre el gobierno nacional y los estados constituyentes; siendo el objetivo fundamental del primero, proteger la existencia y la autoridad de todos los gobiernos de la Unión. Tal es el objetivo teleológico de toda federación y presupo-

\*Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ne un complejo y permanente sistema de relaciones intergubernamentales cuyo distintivo es el recurso permanente de formas de coordinación, cooperación y negociación entre el gobierno federal constituido y los gobiernos constituyentes en la toma de decisiones fundamentales.

En el estado federal que se conforma, el poder queda repartido entre un gobierno nacional que se encarga de las materias de interés común (política monetaria, política exterior, defensa, comercio exterior, política distributiva y otras de carácter general) y los estados constituyentes que regulan sus asuntos internos, cada uno en su propio ámbito. Este es el esquema institucional más general con el que se describe una federación.

El acta constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824, estableció la existencia de dos esferas soberanas: la Federación y los estados. El sistema federalista así instituido compartía visión y alcances con la concepción adoptada por la Constitución de Estados Unidos de 1787. El programa federalista auspiciado por las diputaciones provinciales, las cuales se constituyeron en la Voz de la Nación, expresaba que

cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno, y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan, ejecutarlas, aplicarlas, y administrarse justicia, sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene toda la que ha menester [Reyes Heróles, 1988].

Después de una serie de vaivenes y luchas entre federalistas y centralistas, los principios de una república federal fueron respetados por el constituyente de 1857. La incorporación constitucional definitiva del federalismo ganó un espacio central e indiscutible como sistema social, como forma de gobierno y como distinguido en la formación de México como nación independiente dentro de la comunidad internacional.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 124 el criterio general para el reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Esta distribución dual de competencias está presente en distintas áreas comunes de responsabilidad pública; por ello, el arreglo constitucional mexicano establece lo mismo facultades exclusivas tanto para la federación como para los estados; además de facultades coincidentes, concurrentes y de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, así como atribuciones a los municipios.

Como sistema social, el régimen federal hace referencia a la relación directa que los ciudadanos establecen con las distintas instancias gubernamentales federales y estatales, sin pérdida de su identidad y como forma de organización política y social, ya que cada gobierno y sus poderes son elegidos por votación directa y se les otorgan poderes como imposición para solventar sus funciones públicas.

En el fondo de todo proyecto federal, siempre existe el imperativo de cómo construir la base de un sistema social, en el que el Estado y los gobernantes estén limitados ante los derechos políticos de los ciudadanos, donde las relaciones de coordinación y cooperación sean preponderantes y sujetas a leyes emanadas a partir de una constitución escrita, en oposición a las relaciones centralizadas, arbitrarias y de subordinación que caracteriza a muchos de los estados unitarios.

Subyace así la idea de una asociación entre partes iguales que tratan de integrarse, pero al mismo tiempo mantienen su diferencia. Por ello se afirma que en el planteamiento original del federalismo se recuerdan las teorías contractualistas de la ilustración, en las que sujetos autónomos deciden unirse sin perder su autonomía y preservando sus identidades.

Alexis de Tocqueville afirmaba que esta relación social directa entre estado federal e individuos era una innovación del federalismo y que representaba una de las tantas características que lo diferenciaban de todas las organizaciones políticas premodernas, ya que desde sus orígenes el estado federal en su acepción social establecía

una relación directa con los ciudadanos, que les permitía a estos últimos, la posibilidad de relacionarse en igualdad de condiciones con cualquiera de los órdenes de gobierno.

En México, sin embargo, el federalismo como programa social y político, tuvo como uno de sus adversarios principales al pensamiento conservador que entendía al nuevo Estado en términos de una continuación de las instituciones coloniales. El sistema federal que en Estados Unidos había permitido la convergencia de entidades separadas en un solo proyecto, en México representaba la desunión del estado unitario construido durante la dominación española.

En el debate sobre las implicaciones políticas del federalismo, las diferencias entre liberales y conservadores tenían como punto de partida dos ideas diferentes de la política y del desarrollo de la sociedad.<sup>1</sup>

Al ser restaurada la república en 1857, el debate sobre centralismo y descentralización no concluyó. La continuación de la tradicional conducción centralista y vertical heredada desde la colonia, así como de prácticas políticas conservadoras orientadas hacia una modernización focalizada en el mantenimiento del *statu quo* y la preservación de los privilegios de una minoría; esto es, de un desarrollo excluyente y oligarquizado.

El periodo del Porfiriato ilustra de manera precisa estos puntos. El poder dictatorial avasalló las normas escritas y las que no. Porfirio Díaz ejerció un control absoluto sobre los gobiernos de las entidades federativas, las cámaras legislativas y el Poder Judicial. Este proceso de centralización autoritario y excluyente terminó suprimiendo las libertades políticas y ciudadanas. La revolución social posterior se constituiría también en un movimiento reivindicativo de los principios federales permitiendo que el ideal republicano sobreviviera y se tratara de asimilar como un componente esencial de los arreglos institucionales posrevolucionarios [Cosío V., 1997: 1005-1016].

<sup>1</sup>Los liberales asociaban el concepto de República federal al reconocimiento y fortalecimiento de los derechos políticos ciudadanos frente al Estado, mientras que los conservadores intentaban preservar el sistema de privilegios y el control unitario del país. La derrota del Segundo Imperio, la muerte de Maximiliano de Habsburgo y la consolidación de la república en el último tercio del siglo XIX atenuaron estas disputas [Cosío Villegas, 1997; 833-924].

La Revolución mexicana plasmó su ideario en la Constitución de 1917, reafirmando la herencia federalista y estableciendo distinciones entre las facultades de la federación, los estados y los municipios. La integración de los dos órdenes de gobierno y el municipio libre respondieron a la premisa planteada por los constituyentes: la república democrática, representativa y federal fue ratificada como centro y punto de partida de la organización política nacional.

El municipio libre fue ratificado como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas [Secretaría de Gobernación, 1996]. Aunque se ratificó la división original de los poderes especiales, que sólo confiere facultades expresas a la federación y que otorga a las entidades federativas las demás (artículo 124 constitucional), el ejercicio público devolvió a los estados muchos poderes centralizados durante el Porfiriato.

La Constitución de 1917, otorgó nuevas atribuciones al Ejecutivo federal, a fin de facilitar su acción política y legal en materia política, económica y social, especialmente por la convulsión social derivada de las luchas intestinas posteriores al movimiento revolucionario, lo que originó las características centralizadoras posteriores que habría de adoptar el presidencialismo mexicano.

No obstante, el contrato social de igualdad e integralidad entre la ciudadanía y los diversos órdenes de gobierno que conlleva el sistema federal debe obligarlos a autocontenerse, negociar y coordinarse.

La operación del sistema federal obliga a una constante revisión programática y política que destaque la importancia y primacía de los distintos centros de poder, así como los valores locales, regionales y comunitarios. Adicionalmente, el sistema conlleva un cierto desorden que es necesario resolver mediante el respeto a la separación de poderes, la preponderancia de la negociación y el diálogo como pautas para lograr la coordinación y cooperación entre los distintos gobiernos.

El federalismo como programa político trató de adoptar esa revisión sistémica en determinados rubros con el objeto de imprimirle dinamismo al crecimiento económico nacional en los años

veinte, se valoró la necesidad de realizar cambios al mandato constitucional y así, la primera reforma constitucional ocurrió en 1921 en torno al tema de la educación, con el fin de hacerle frente a la alta tasa de analfabetismo. La reforma a los artículos 30. y 73 fracción xxvii de nuestra Constitución posibilitó la creación de la Secretaría de Educación Pública y estableció la obligación del Estado para impartir educación pública gratuita y facultó al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Con ello se inició un proceso de legislación que modificó reiteradamente los artículos 73, 74 y 76 constitucionales, lo que le otorgó nuevas facultades al Congreso federal para legislar en materias y actividades estratégicas tales como: trabajo, salud, población, fuentes impositivas, desarrollo económico, abasto popular, urbanización, planeación y rectoría económica.

Dentro de este proceso de reforma constitucional, destaca la fracción xxx del artículo 73 que otorgó la base legal al proceso de centralización política, económica y social que caracterizó al México del siglo xx, acentuando el predominio del gobierno federal, en particular el de la Presidencia, sobre los gobiernos de las entidades federativas y, consecuentemente, de las autoridades federales y estatales sobre los municipios.<sup>2</sup>

Aunque los planteamientos de organización y administración producto de la Revolución mexicana fueron el motor que afirmó la idea federal, no asimiló suficientemente el programa político del federalismo y la llamada modernización posrevolucionaria transcurrió más por la vía del centralismo y una limitada participación política que por la del federalismo y el pleno desarrollo de la democracia.

No es posible entender estos desajustes y variaciones en la idea federal sin considerar la lógica y dinámica en que transcurrieron las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Uno de los factores que determinaron e identificaron al Poder Legislativo durante el siglo xx fue la presencia dominante del PNR-PMR-PRI desde finales de la década

<sup>2</sup>La fracción xxx del artículo 73 constitucional faculta expresamente al Congreso de la Unión "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

de los veinte. En razón de tal distingo, es posible identificar cuatro etapas significativas de este proceso:

*Etapas de dominio contundente (1930-1963)*. En ésta existió un sistema electoral puro de mayoría relativa en distritos uninominales y en entidades federativas, y donde el PRI controló históricamente las posiciones del Congreso de la Unión.

*Etapas de incorporación política primaria (1963-1977)*. La figura de "diputados de partido" se establece como una modalidad de representación proporcional y como un proceso para que la oposición política accediera en mayor número a los puestos de representación y, con ello, se ampliara la pluralidad política en la cámara.

*Etapas de incorporación política creciente (1977-1988)*. Con la reforma política de 1977 se redujeron los requisitos para el registro de partidos políticos, los partidos de orientación izquierdista participan legalmente en el proceso de apertura política y se modifica el sistema electoral a favor de la figura de diputados de representación proporcional (100) en lugar de los escaños de partido, y en adición de los 300 de mayoría relativa que se establecieron en dicha reforma.

*Etapas de pluralidad política y creciente competencia electoral (1986-2000)*. Se incrementa el número de diputados plurinominales a 200, al igual que los senadores a 128: 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 plurinominales, y crece de manera importante la votación de los partidos opositores hasta llegar a la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000.

Una de las discusiones públicas y privadas recurrentes en estos últimos años ha sido y es precisamente el sistema presidencial mexicano, respecto del cual existe un consenso nacional: el país necesita un verdadero equilibrio de los poderes públicos y el presidente sólo debe actuar basado en las facultades que le señalan la Constitución y la ley [Carpizo, 1991].

En función de las circunstancias y coyunturas históricas, la Presidencia de la República concentraba el poder que la Constitución buscaba dispersar y controlaba una parte significativa del

circuito de producción de políticas. Cabe hacer notar que, en su momento, la concentración de poder en la Presidencia fue vista como una garantía de la gobernabilidad.

A raíz de los cambios de las últimas décadas, las relaciones Ejecutivo-Legislativo han sufrido modificaciones trascendentales. Los fenómenos de crisis económicas, la influencia creciente de grupos de presión, el pluripartidismo, el accionar de movimientos sociales organizados y organizaciones civiles emergentes, la pluralidad y apertura creciente en los medios de comunicación, las sucesivas reformas políticas estructurales y de coyuntura, el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial y las consecuentes modificaciones de un presidencialismo tradicional nos muestran un amplio mosaico de transformaciones, arreglos institucionales y posibilidades futuras.

En los últimos años, la definición de la agenda legislativa ha sido conformada privilegiando las negociaciones, la edificación de consensos entre las distintas fuerzas políticas y poderes constituidos, tal y como fue concebido el arreglo de las disputas en un sistema federal.

La práctica recurrente de este estilo de gobernar y administrar, centralizado y vertical, que identificó a México hasta hace algunos años, produjo un país con grandes disparidades regionales en el que el objetivo teleológico del federalismo se atisbó cada vez más como una utopía acentuada por el centralismo y así, fueron puestos en tela de juicio además de las bases constitucionales y legales, la propia maquinaria operativa de la toma de decisiones con base en los instrumentos fiscales (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF) y administrativo intergubernamentales (Convenio de Desarrollo Social, CDS).<sup>3</sup>

Bajo esta perspectiva comparativa del federalismo y su estructura política, cabe resaltarlo también como un programa instrumental de gran utilidad analítica, en aquellas naciones donde existen importantes desequilibrios regionales, culturales o étnicos,

<sup>3</sup>Un ejemplo de ello es la concentración de los recursos y el gasto público. En 1982, el gobierno federal concentraba 80% del gasto y controlaba 1 155 empresas paraestatales; el déficit fiscal y el endeudamiento público eran, en todos los sentidos, insostenibles. El formato posrevolucionario basado en la preeminencia del gobierno federal se encontraba agotado.

puesto que su flexibilidad como sistema permite una mayor capacidad y calidad diferenciada para responder a las expectativas de la población.

Por último, cabe resaltar que el sistema federal puede generar políticas homologadoras (de interés general e integradoras) tanto como diferenciadas y específicas (de interés regional y específico). Es menester, sin embargo, apuntar que, cuando las disparidades al interior de una Unión son sustanciales, la idea de lo federal tendrá poco éxito, a menos que el programa político se oriente enérgicamente a lograr un desarrollo e integración equilibrados.

## El federalismo como sistema económico

El presente apartado pretende aportar un marco de referencia mínimo del significado del federalismo en su dimensión económica-fiscal y sus consecuencias para las relaciones intergubernamentales. Esta discusión dará integralidad al estudio del sistema federal y, al conjuntarse con la perspectiva política y social, estar en condiciones de distinguir cada uno de los aspectos de la dinámica cambiante de un sistema federal.

El debate económico en torno al federalismo está focalizado de manera tangible en el estudio de las finanzas públicas, sus teorías y sus retos principales. Algunos teóricos como R. Musgrave y P. Musgrave [1976], sustentarán gran parte de esta exposición en razón de su pertinencia y profundidad alcanzada, han abordado este rubro y han propuesto esquemas conceptuales para el análisis de las funciones del Estado.

Musgrave ofrece una interpretación de las funciones del Estado desde la perspectiva económica y propone tres problemas básicos en relación con la nación y sociedad a la que sirve:

- a) Función de estabilización (mantener niveles de empleo aceptables con estabilidad de precios).
- b) Función de distribución (adjudicar con criterios de equidad la renta nacional).
- c) Función de asignación de bienes y servicios públicos (eficientar el uso de los recursos).

El esquema propuesto originalmente fue diseñado para el análisis de las finanzas públicas desde un punto de vista unitario, después se vio la necesidad y conveniencia de discutirlo en función de un sistema de finanzas federal en el que existen varios ámbitos de gobierno y no sólo un gobierno nacional.

Esta aportación se inscribe en un esquema donde la efectividad del sistema económico es medido por el grado de la distribución de la renta y por la eficiencia en la asignación de los recursos. El punto óptimo se logra cuando la renta logra ser distribuida justamente y los recursos son utilizados eficientemente. Vista de esta manera, la intervención del Estado es perfectamente justificable para el logro de los objetivos propuestos por el consenso social, aun en el marco de las críticas surgidas desde los años sesenta a distintas concepciones de la perspectiva keynesiana.

La división conceptual de las funciones del Estado moderno propuesto por Musgrave es válida, siempre y cuando se moderen los objetivos que se pretenden mediante la función distribuidora de la renta del Estado.<sup>4</sup> Aun con esta restricción el contenido de la división de las funciones estatales es perfectamente salvable desde el punto de vista económico, porque en el esquema propuesto se subraya el concepto de la eficiencia en la asignación de los recursos que en forma de servicios públicos ha de proporcionar el Estado a la sociedad.

En términos de eficiencia económica, los problemas estatales de estabilización y distribución son funciones cuyo desarrollo se considera óptimo si son tratados centralmente.<sup>5</sup>

Así, este teórico considera que los objetivos del sector público que convienen sean tratados centralmente son la estabilidad económica y el logro de las políticas encaminadas a distribuir el ingreso; asimismo, el gobierno federal estaría a cargo de algunos bienes y servicios públicos que son de interés general. De esta forma

<sup>4</sup>Quizá una perspectiva moderna del esquema Musgrave simplemente se ajuste disminuyendo el tamaño de la función distribución del Estado e incrementando el valor de las funciones de estabilización que al fin de cuenta es una función originaria en el estado federal. Por otro lado, la fórmula para centralizar o descentralizar las funciones de asignación y distribución de recursos es un problema de orden económico, pero también profundamente político.

<sup>5</sup>Se incluye aquí en la función de estabilización: la política monetaria y de gasto y fiscal; en la función de distribución: la política fiscal y de gasto. Podemos tomarlas como un dato que son funciones centrales o eventualmente desarrollar los argumentos.

los gobiernos regionales y locales deberían completar las funciones del Estado con la asignación de bienes y servicios públicos que son de interés exclusivo de los habitantes de las regiones y localidades.

Una vez que se limita el problema de esta manera, logramos una gran simplificación. Las ventajas del sistema federal surgirían de la flexibilidad del sistema para aprovechar la centralización y la descentralización simultáneamente; de poder hacer políticas de uniformidad y de diversidad, es decir, facilitar las políticas nacionales y las de índole local.

Además, una estructura económica descentralizada representa varias ventajas adicionales, ya que puede ajustar las distintas demandas de una sociedad de manera eficiente y con diversidad. Dentro de este proceso, los ajustes descentralizados pueden presentar niveles subóptimos desde una perspectiva general, sobretodo, de ciertos bienes públicos que la sociedad y gobierno han decidido impulsar con mayor profundidad.<sup>6</sup> En contraparte, el gobierno regional-local no tiene instrumentos de deuda, tampoco los que proporciona la política monetaria, así que debe ajustarse a las fuentes de financiamiento fiscales y las que pueda obtener por medio de transferencias gubernamentales; sin embargo, su sensibilidad a las preferencias y las funciones de bienestar de la población lo pueden constituir en un excelente asignador.

También se ha mencionado que la dinámica competitiva de los distintos gobiernos locales pueden constituir una fuente de innovación en la provisión de bienes y servicios públicos, sin dejar de reconocer que, en virtud del pasado autoritario y centralista mexicano, los gobiernos locales no han sido precisamente fuentes de innovación y productividad creciente.<sup>7</sup>

Otro factor importante es que un gobierno cercano identifica mejor las preferencias y los detalles del proceso de toma de decisio-

<sup>6</sup>Un excelente ejemplo de esta situación es el de la educación en el periodo 1920-1922; la decisión para impulsar la educación en el gobierno central no tuvo eco en los gobiernos regionales, pues éstos carecían de recursos suficientes; es una situación clásica, el gobierno estatal se ajusta a sus recursos y sus niveles de oferta crecen en función de los beneficios que pueden ser internalizados en la localidad; el gobierno nacional no tiene el problema de las externalidades, por lo tanto, una vez determinada la demanda se ajustan las fuentes fiscales de financiamiento.

<sup>7</sup>Por contraparte, durante el siglo XIX, los gobiernos locales ingleses fueron las fuentes de innovación e invención de servicios públicos [Hampton, 1989].

nes; sin embargo, es necesario notar que múltiples instancias de decisión agregan costos a los servicios públicos. En cuanto a las funciones de fiscalización, la movilidad relativa de los factores trabajo y capital, la geográfica limitada y la administrativa le impiden tener fuentes de financiamiento con alta elasticidad que proporcionen la velocidad adecuada del flujo de recursos en el tiempo. En casi todas las experiencias internacionales de incipiente nivel de federalización, las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y locales son poco flexibles en términos relativos.

Una conclusión preliminar a que podemos arribar es que existen ventajas tanto en la centralización como en la descentralización. Lo más lógico sería instrumentar un sistema de gobierno que aprovechara las ventajas de la centralización y de la descentralización y que evitara los defectos más serios de cada uno. En mi consideración, el federalismo es la forma de organización política, económica y social que permite esto.

En un sistema federal plenamente desarrollado, el gobierno nacional tendría la responsabilidad de la estabilización económica y la distribución de la renta de una manera más equitativa, al tiempo que tendría que proporcionar ciertos bienes públicos relacionados con el mínimo de bienestar y equidad social. Los gobiernos regionales y locales, por su parte, deberían tener las capacidades y potestades administrativas y financieras para ofertar los bienes y servicios públicos que benefician e interesan a los habitantes de sus jurisdicciones.

Por esta división de funciones gubernamentales que le da al sistema federal una gran flexibilidad, se afirma que es una forma óptima de organización, ya que su oferta de bienes y servicios a distintos niveles lo capacita para hacer frente a la demanda de bienestar del público nacional y local.

## **Descentralización y reforma del sistema hacendario**

Esta tercera parte del trabajo versa sobre los esfuerzos realizados en materia de descentralización y los principales planteamientos del federalismo hacendario, señalando los instrumentos jurídicos en

que se asientan las revisiones recientes y se apuntará hacia la necesidad de una modificación importante en este rubro como parte fundamental para la reforma del Estado.

Uno de los grandes retos de la reforma del federalismo mexicano se vincula al concepto de la descentralización. En un país con las carencias, desigualdades y dificultades como el nuestro, lograr la equidad en la distribución de los recursos de la hacienda pública es una tarea impostergable. El punto nodal para ello sería aplicar mecanismos de redistribución que permitan un desarrollo regional equilibrado mediante una mayor capacidad tributaria de los estados y municipios.

Las tendencias actuales del comercio internacional, el efecto interno de los hechos internacionales y la cambiante política nacional reclaman la reformulación de la política hacendaria, lo que quizá representa el aspecto más problemático y con mayor potencial para el auténtico fortalecimiento del federalismo. La determinación de cuánto corresponde recaudar a cada orden gubernamental y cómo se debe ejercer el presupuesto definirá en buena parte el nuevo esquema de las relaciones intergubernamentales para el nuevo siglo.

La existencia de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como resultado de diversos convenios realizados entre la federación y los estados con el objeto de descentralizar, homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio, representan sin lugar a dudas un importante punto de arranque y en definitiva ha conducido a elucidar y extender el propósito federal.

Hacia los años ochenta emergió en México una nueva generación de actores políticos preocupados por la gestación de una cultura política que reactiva la idea federal y el encuentro de novedosos instrumentos de gobernabilidad democrática que cuestionaron al presidencialismo tradicional [Krauze, 2000]. Para esta nueva clase política, el régimen prevaleciente frenaba el potencial para detonar el desarrollo regional y municipal; la débil autonomía estatal se traducía en la incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas ciudadanas y apoyar los procesos de cambio social y de participación política.

Así se inició un periodo de construcción de instrumentos y mecanismos administrativos que tenían como propósito reimpulsar el federalismo para dar mayor funcionalidad al Estado y fueron creados organismos que coordinaban la colaboración de las entidades federativas en las tareas emprendidas por el gobierno federal que se denominaron originalmente Comités Promotores de Desarrollo Regional (Coprodes).

En el inicio de los años ochenta las políticas centrales que apoyaban su legitimidad en la tarea de permear el desarrollo económico en la federación mostraban efectos negativos:

- Las disparidades regionales crecieron.
- Las grandes ciudades acapararon la infraestructura económica.
- Los beneficios económicos conseguidos no se extendían a los espacios rurales.
- El desarrollo urbano en las entidades fronterizas del Norte fue insuficiente debido a su crecimiento acelerado.
- En contraste, el Sureste del país mantuvo sus dificultades económicas y sociales en los ámbitos rural, indígena y urbano.
- La gestión pública mantenía la duplicidad de competencias y por lo tanto, de ineficiencias.

Esta situación y la crisis fiscal de 1982 urgió a crear nuevos instrumentos que dinamizaron las relaciones intergubernamentales del federalismo, como sería posteriormente el Convenio Único de Coordinación (CUC), cuyo objetivo era ejecutar adecuadamente las políticas de desarrollo de los estados y en lo que respecta al ramo fiscal, se acordó, legisló y comenzó a instrumentarse el Sistema Nacional de Coordinación fiscal (SNCF) con el fin de evitar la doble tributación,<sup>8</sup> modernizar el sistema tributario y distribuir racional, eficiente y equitativamente los recursos entre los distintos órdenes de gobierno que complementaban las acciones guber-

<sup>8</sup>Se puede hablar de una doble tributación interna y externa cuyos efectos más visibles son la excesiva carga impositiva sobre el contribuyente, hecho que frena la inversión, contiene el desarrollo económico y alienta la evasión fiscal [Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública, 1992] .

namentales para vigorizar el federalismo [Sánchez G., 1988: 116-117].

De la misma manera, se propusieron acciones para descentralizar la administración pública partiendo de un enfoque jurisdicista que consideraba suficiente la modificación constitucional y legal y que frecuentemente confundía federalismo con descentralización y federalismo con desconcentración de operaciones administrativas haciendo caso omiso de la necesidad de una profunda reingeniería institucional.

No obstante, entre las reformas importantes de este periodo se encuentra la del artículo 115 constitucional de 1983, que fortaleció nuevamente la figura municipal centrándose en impulsar y redefinir los términos de algunas de sus fuentes de ingreso y libertad para administrar su presupuesto en ciertas áreas, así como avances en su autonomía reglamentaria. También, en ese año, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación gubernamental de actuar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuyos lineamientos fueron definidos mediante consulta pública a la sociedad.

A partir de estas reformas se modificaron los instrumentos de coordinación entre la federación y los estados, entre los que más destacan están los Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades) y el Convenio Único de Desarrollo (CUD).<sup>9</sup>

Otras de las acciones en ese tenor fueron:

- Las reformas constitucionales de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 que precisaron la rectoría del Estado en materia económica.
- Reforma al artículo 4o. de la Constitución, para descentralizar especialmente el rubro de salud y la desconcentración de la educación pública básica.

Estas acciones resultaban eficaces para tener el control sobre la política hacendaria en tiempos de crisis, ajuste y saneamiento, así como para legitimar los primeros pasos de recambio dentro

<sup>9</sup>A partir de 1992, Convenios de Desarrollo Social (CDS).

del régimen y la austeridad en el gasto público garantizando a su vez, el control autoritario sobre las decisiones políticas y administrativas.

Con las medidas tomadas por el gobierno federal en materia de ajuste hacendario, se disminuyó relativamente el peso político de las organizaciones federales y a la par, se comenzó a dar fuerza a las estructuras y actores políticos regionales en la definición de la agenda del federalismo que dejó de estar controlada por el Ejecutivo federal e integró crecientemente a las organizaciones políticas regionales y municipales como parte activa del proceso y del debate.

Sin embargo, no se debe soslayar la dificultad real de reformar el sistema hacendario a profundidad debido a los efectos diferenciales de la fórmula de asignación por entidad y el marcado déficit presupuestal de los órdenes estatal y municipal.

En el contexto de la actual distribución de recursos presupuestales, un incremento en los recursos asignados puede no estar en proporción directa a las demandas de servicios públicos que las entidades estén experimentando y entonces se repetiría el círculo vicioso que se trata de romper y aumentaría los niveles de tensión no sólo regional sino incluso federal.

A partir de 1996, el esfuerzo de descentralización y reforma hacendaria tuvo un impulso importante en comparación con décadas anteriores. En ese año, los gobiernos estatales lograron que el Fondo General de Participaciones<sup>10</sup> se incrementara a su favor de 18.5 a 20% del total de la recaudación federal participable. Las entidades lograron además una descentralización de potestades tributarias y nuevas responsabilidades fiscales en materia de derechos y acuerdos administrativos que incentivaron positivamente la recaudación a su favor.

<sup>10</sup>De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, capítulo 1, el pacto fiscal entre la federación y las entidades federativas funciona de la siguiente manera: la federación recauda un conjunto de impuestos a los que los estados y municipios tienen derecho a participar. La suma de la recaudación se le denomina recaudación federal participable, un porcentaje de ésta se reparte entre las entidades mediante diversos fondos de los cuales, el principal, es el fondo general de participaciones, que se asigna en el Presupuesto de Egresos de la Federación, vía ramo 28, y que se reparte de acuerdo con los criterios establecidos en la ley (población, PIB estatal y un fondo compensatorio).

Como resultado de estas acciones, las entidades federativas:

- Administran y recaudan a su favor un conjunto de impuestos nuevos como el de hospedaje, tenencia y automóviles nuevos.
- Cobran derechos por la expedición de licencias, por la venta de bebidas alcohólicas al menudeo y por la exhibición de publicidad en vías públicas, principalmente.
- Por acuerdo en el convenio de Colaboración Administrativa, se apropian de 20% de los Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IEPS) sobre bebidas alcohólicas y 8% sobre el tabaco.
- Comparten fuentes fiscales con la federación, ya que imponen tasas al ISR en materia de juegos y sorteos, entre otros.
- También lograron mejores acuerdos en asuntos puntuales que han provocado gran tensión entre la federación, los estados y los municipios, como es el caso de los puentes de peaje (después de las movilizaciones de 1996 en Ciudad Juárez, la federación accedió a incrementar 150% la aportación federal sobre los ingresos obtenidos por la operación de puentes de peaje, extensivo a toda la República).

Las participaciones federales e incentivos económicos lograron aumentar un punto porcentual, para pasar de 23.04% de la recaudación federal participable en 1995 a 24.11% hacia 1998 y permitieron una recuperación real de las participaciones federales desde la crisis de 1994, cuando los montos asignados por la federación descendieron de 38 027 millones de pesos de 1993 a 32 523 millones de pesos en 1995, para ubicarse en 38 931 millones de pesos en ese año.

Es obvio que el sistema de coordinación debe consolidarse mediante la institucionalización de las relaciones hacendarias entre los estados y sus municipios, estableciendo reglas y fórmulas claras para la distribución de los recursos, instrumentar nuevas potestades tributarias y de coordinación del gasto público.

Esto implica un acuerdo avanzado entre los estados y sus respectivos municipios y el diseño de una estrategia no emergente

sino a largo plazo que integre el marco jurídico, leyes de presupuesto, contabilidad, gasto público, la formulación de leyes de deuda pública y continúe impulsando la descentralización de la administración pública federal. A este incremento de responsabilidades, corresponderá necesariamente un aumento de recursos, lo cual implicará un impulso decisivo al federalismo.

La reforma fiscal, que no hacendaria<sup>11</sup> [Ibáñez Mariño, 2000] aprobada en las primeras horas del año en curso por el Poder Legislativo no cumplió con las expectativas de un cambio trascendente e integral que beneficiaría a los contribuyentes y por ende, a la federación. Las modificaciones se enfocaron en la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, con lo que en realidad creó nuevos impuestos cuya razón jurídica no se clarifica en algunos casos y, por otra parte, inhibe la inversión en los estados dado el riesgo del aumento de imposiciones fiscales, incluso cuando la reimplantación de la deducción inmediata permita a mediano plazo atraer inversiones y recursos.

La situación que la supuesta reforma fiscal generó ha afectado el empleo, el consumo, el ahorro, así como la capacidad de los estados y la federación de recabar contribuciones y, por ende, el efecto es notorio en el sostenimiento de finanzas públicas sanas.

De tal manera las expectativas hacia una reforma hacendaria presentan vulnerabilidades y fortalezas que se deben capitalizar en beneficio del reforzamiento y consecución del plan federal. México, sus instituciones y ciudadanos debemos abogar por nuestros derechos como electores y contribuyentes para incidir en la arquitectura de la hacienda pública mediante nuevos enfoques que se plasmen en acciones que permitan la competencia del sistema hacendario mexicano dentro del mundo global, el aumento de los niveles de empleo e inversión, la simplificación del cumpli-

<sup>11</sup> Reforma hacendaria integral se refiere a las leyes que regulan la facultad del Estado de proveerse de los medios económicos necesarios para el cumplimiento del marco legal y no sólo de los fines de gobierno o de la renovación de leyes impositivas. "La reforma hacendaria integral comprende la obtención de ingresos, administración de recursos obtenidos y la erogación para la prestación de servicios públicos junto con diversas actividades que constituyen las atribuciones del Estado."

miento de las obligaciones de más de siete millones de contribuyentes cautivos y permitir la creación de una sólida y amplia base económica que posibilite el desarrollo regional, fortaleciendo la figura del municipio, los esquemas de coordinación presupuestaria entre la federación y los estados; así como entre los distintos órdenes de gobierno con base en los principios de equidad y proporcionalidad en la asignación de recursos de la hacienda pública.

El logro de una real política federal depende en gran medida de la promoción de la descentralización de la actividad financiera del Estado que apoye tanto la renovación administrativa como de captación tributaria y de distribución presupuestaria orientada a la atención integral de las necesidades de desarrollo municipal, estatal y regional que paulatinamente corrija los desequilibrios de la centralización y devuelva a las entidades federativas su autonomía y facultades de decisión política y capacidad de asignación hacendaria conforme a sus programas de crecimiento y desarrollo, de acuerdo con el proyecto federal, respetando sin embargo las diferencias regionales.

Así por ejemplo, en lo que se refiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, debe transformarse a favor de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria capaz de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia a sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. Para ello, el Ejecutivo federal debe alentar un diálogo constructivo capaz de generar cambios que refuercen el apoyo a las entidades más atrasadas o de menores recursos, así como nuevos polos de desarrollo que sean la palanca eficaz y permanente de un crecimiento con equidad y justicia.

Las estrategias que se apliquen deben entonces cristalizarse en el beneficio de los ciudadanos, los municipios y las entidades, de la federación en su conjunto; de lo contrario, la visión de una nueva hacienda pública continuará siendo un tema técnico y electorero que no involucre el entorno institucional, político, jurídico, económico y democrático y que olvide el pacto social originario al que se ha referido a lo largo de esta exposición.

## Bibliografía

- ACADEMIA DE ESTUDIOS FISCALES DE CONTADURÍA PÚBLICA, A.C. [1992], *Tratado para evitar la doble imposición*, Instituto Mexicano de Contaduría Pública, A.C., México.
- BOWMAN, M. y W. Hampton [1989], *Democracias locales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CARPIZO, J. [1991], "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 70, enero-abril, IJ-UNAM.
- ELAZAR, Daniel et al. [1974], *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, España, pp. 748-759.
- COSÍO V., D. (coord.) [1997], *Historia general de México*, t. II, El Colegio de México, México.
- HAMPTON, W. [1989], "El gobierno local en Inglaterra y Gales", en Margaret Bowman y William Hampton (comps.), *Democracias locales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- IBÁÑEZ MARIÑO, F. [2000], "Reforma fiscal integral", en *Contaduría Pública*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, noviembre, año 29, núm. 339.
- KRAUZE, E. [2000], *Tarea política. Ensayos políticos 1980-2000*, Tusquets Editores, México.
- MUSGRAVE, R. y P. Musgrave [1976], *Teoría y práctica de las finanzas públicas*, McGraw-Hill, México.
- REYES HEROLÉS, J. [1988], *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, t. I, Los Orígenes.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.J. [1988], *Administración pública y reforma del Estado en México*, INAP, México.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN [1996], *Bases jurídicas del municipio mexicano*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.
- TOCQUEVILLE, Alexis [1974], *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

# Tercera parte

Marco institucional y nueva  
regulación económica

# L as relaciones entre Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva del derecho tributario

Gabriela Ríos Granados\*

*Un verdadero estado de derecho se define por la defensa de los principios constitucionales de los contribuyentes.*

## Situación actual de la relación Ejecutivo-Legislativo

En materia tributaria las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo ponen de manifiesto la constante invasión de ámbito de competencia por parte de este último hacia el otro. En este trabajo daremos debida cuenta de esta reiterada conculcación a los principios de reserva de la ley y de seguridad jurídica, que son unos de los pilares del sistema tributario.

Las relaciones en materia tributaria entre el Ejecutivo y el Legislativo son una materia de constitucionalidad, de flexibilidad o rigidez del principio de división de poderes. De acuerdo con la idea del estado de derecho, las facultades de cada uno de los poderes deben estar expresamente establecidas en la Constitución.

Esta idea concebida como una distribución de funciones, cada poder tiene definidas sus facultades, en el ámbito tributario las facultades se traducen en poder de imposición que le corresponde al Legislativo y facultad de imposición al Ejecutivo. Sin embargo, la distribución de funciones ha sido invadida con harta frecuencia por el Ejecutivo. A modo de ejemplo, tenemos las resoluciones misceláneas que bajo el amparo de ser reglas de carácter general,

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

establecen derechos y obligaciones a los contribuyentes. El artículo 39 del Código Fiscal Federal (CFF)<sup>1</sup> establece algunas facultades otorgadas al Poder Ejecutivo en materia fiscal, las cuales se clasifican en tres tipos: emergencia, administración e incentivadoras fiscales. En mi opinión, se justifican las facultades de emergencia y de administración.

Las primeras nacen de la idea de un estado de emergencia, garantizado en el artículo 29 de la Constitución. Las segundas, se refieren a las facultades inherentes del control y gestión del tributo que le corresponden al Poder Ejecutivo. Las últimas, la concesión de los estímulos fiscales, exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extrafiscales. Además, dicha facultad no está establecida expresamente en la Constitución, como facultad del Ejecutivo, en este caso lo que se establece en el artículo 89 fracción xv es la concesión de privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

La *ratio* de las resoluciones de carácter general debe facilitar al contribuyente la administración de sus impuestos, y a su vez mejorar la gestión y recaudación de los tributos. Es un instru-

<sup>1</sup> Artículo 39 del CFF: "El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

i. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se halla afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

ii. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

iii. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados."

De acuerdo con el artículo 74 del CFF la SHCP podrá condonar multas de acuerdo con las circunstancias del caso.

mento necesario para la Hacienda pública actual, sin embargo, el uso excesivo ha provocado un estado de inseguridad jurídica para el contribuyente.

Lo más curioso resulta ser que esas resoluciones misceláneas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, lleven como título "Resolución de modificaciones a la resolución miscelánea fiscal". Esto no deja de sorprender, porque se manifiesta a todas luces este quebrantamiento a la división de poderes, al principio de reserva de ley. Sumada a esta situación, también existe una clara vulneración al principio de seguridad jurídica, porque anualmente en promedio se publican 50 resoluciones misceláneas.<sup>2</sup>

A la luz de la doctrina tributaria, esta práctica consuetudinaria por parte de la Secretaría de Hacienda conculca los principios de seguridad jurídica en su doble aspecto –prohibición de arbitrariedad y certidumbre del derecho–; y de legalidad. Esta constante vulneración del Ejecutivo, ya ha sido puesta en relieve por la propia doctrina señalando las quiebras modernas y las múltiples derivaciones que han tenido estos principios.

Al observar la demanda de esta actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, creemos que es el momento oportuno de replantearse los postulados y proporcionar una solución posible, porque seguramente la emisión de resoluciones misceláneas por parte de la Secretaría de Hacienda no va a disminuir, sino que al contrario se incrementa por la propia complejidad de la legislación fiscal.

El aumento de las *facultades de hecho* de la Secretaría de Hacienda, ha sido en gran medida gracias a la ineficiente actuación del Poder Legislativo, por redactar y publicar leyes inasequibles para el entendimiento de los contribuyentes.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Durante el año 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó 39 resoluciones de modificaciones en materia de comercio exterior y en impuestos. En el año 2000 se publicaron 51 resoluciones misceláneas. Durante 1999 se publicaron 52 resoluciones. En 1998, se publicaron 32 resoluciones misceláneas en el *Diario Oficial de la Federación*. Base de datos obtenida del índice del *Diario Oficial de la Federación*, 1917-2000.

<sup>3</sup> Esta relación conflictiva ha sido tomada en consideración por la doctrina jurídica: "En las relaciones gobierno-parlamento consistía en un forcejeo entre ambos poderes, tratando el primero de librarse del control parlamentario y mirando al parlamento con desconfianza las crecientes libertades del Ejecutivo", Eusebio González y Ernesto Lejeune, *Derecho tributario I*, op. cit., p. 51.

## Definición de principios

Para dilucidar los postulados arriba referidos, analicemos por separado cada uno de ellos. Este tema está estrechamente vinculado con el constitucionalismo moderno. Los principios en materia constitucional adquieren mayor preeminencia, porque es el logro de un esfuerzo interpretativo del reconocimiento de derechos en los textos constitucionales, que no significa sin duda sólo la necesidad de defensa frente a un Poder Legislativo y una administración cada vez más desbordante, sino la formulación de fines expresos de ordenamiento jurídico [Acosta, 1966].

Los postulados de legalidad [Pérez, 2000: 41] y seguridad jurídica son instituciones que al eliminar la arbitrariedad de la actuación del gobierno se convierten en garantes del contribuyente y, por lo tanto, se colocan en un primer plano como normas de aplicación inmediata, que regulan las relaciones entre los poderes públicos y los contribuyentes.

El principio de legalidad *stricto sensu* define que las contribuciones por ser la separación de peculio de los particulares para el sostenimiento del gasto público —que representa un sacrificio económico— debe ser producto de un proceso legislativo, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por ser expresión de la voluntad soberana legítimamente constituida, de acuerdo, con los artículos 31, fracción IV, artículos 39, 41 párrafo primero, artículo 72 inciso h) de nuestra Carta Magna. Este principio es clásico del estado moderno de derecho, ya en el parlamentarismo inglés se conoce como *No taxation without representation* [Pérez, 2000: 41].

Hacia una aproximación del principio de legalidad, se manifiesta con los elementos estructurales de la obligación tributaria las cuales deben estar determinados en la ley [Jabalena, 2000]. Al establecerlos por medio de ley, se analiza el grado de racionalidad en la propia estructura interna de la contribución, su ensamble y coordinación con el sistema tributario [Pérez, 2000]. En cada contribución debe existir una coherencia interna, evitando en lo posible la doble o triple imposición sobre el mismo objeto-material del tributo, sustituyendo un sistema fiscal progresivo en confiscatorio.

Como se puede observar, el principio de legalidad desempeña un papel muy importante en el sistema tributario, además de reflejar la voluntad soberana legítimamente constituida, es la válvula que mide la racionalidad del sistema tributario. Sujeto activo, sujeto pasivo, objeto material, hecho imponible, base imponible, tasa o alícuota, como elementos internos de la obligación fiscal, están sujetos al principio de legalidad, e integrados lógicamente entre sí. La única manera de constatar esta ilación es observándola en la ley que impone la obligación tributaria. Este principio también se aplica a las exenciones o beneficios fiscales [Pérez, 2000]. Se considera que este principio tiene mayor justificación porque altera los elementos esenciales de las contribuciones. Además, es una materia de una sensibilidad especial, porque los beneficios pueden ser fiscales o extrafiscales.

El segundo punto que es conveniente destacar es el relacionado con el principio de seguridad jurídica, que debe manifestarse en su doble aspecto, certeza en la aplicación del derecho y la eliminación de arbitrariedad de la autoridad. Este principio exige que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales.

## A modo de ejemplo

La situación de quebrantamiento de los postulados anunciados, se ha observado con mayor énfasis en la actualidad, los principios mencionados han sido transgredidos al ser confusa la redacción de las leyes de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2002, del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto sobre la renta.

La arbitrariedad y la incertidumbre jurídica se manifiesta en los nuevos impuestos indirectos, principalmente en el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios; y en los especiales de producción y servicios sobre refrescos y bebidas hidratantes; de bebidas con contenido alcohólico y cervezas; tabacos labrados y telecomunicaciones.

Resulta necesario realizar un primer acercamiento al impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios. Su aprobación se realizó

por medio del artículo 8o. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, lo cual desvirtúa la naturaleza y el propósito de este instrumento legislativo, debido a que estos últimos facilitan el tránsito de una ley a otra, para resolver situaciones jurídicas pendientes, y de esa manera otorgarle al ciudadano seguridad jurídica respecto a las situaciones que surgen bajo el amparo de una ley, y que continúan con efectos jurídicos, pese a la abrogación o derogación de este ordenamiento.

Cabe mencionar que no es la primera vez que se establecen impuestos mediante artículos transitorios, como el caso del impuesto especial sobre producción y servicios al consumo de energía eléctrica. En este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis aislada, ha dispuesto que dicha incongruencia legislativa no es violatoria, porque a consideración del máximo tribunal, al cumplirse con el procedimiento legislativo que señala la Constitución, si en un cuerpo normativo se establecen cargas fiscales, su ubicación dentro del texto de la ley no les resta obligatoriedad [Seminaro Judicial de la Federación: 161].

Por otra parte, según se desprende de la redacción del mencionado artículo 8o., el objeto del impuesto son los bienes y servicios suntuarios, mismos que se establecen expresamente en la fracción primera. El hecho imponible es la enajenación de bienes; la prestación de servicios; el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles, y la importación de los bienes suntuarios cuando se realice por el consumidor final, siempre y cuando dichas actividades se realicen con el público en general. El sujeto pasivo es la persona física o moral que en el territorio nacional realice cualquiera de las actividades establecidas en el hecho generador. La tasa del impuesto es de 5% y es instantáneo, debido a que se causa en el mismo momento que se cobran las contraprestaciones.

La incertidumbre jurídica sobre la correcta aplicación del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios se ha producido respecto al objeto de este impuesto, es decir, los bienes y servicios. Aquí, sólo se hará referencia a la prestación de servicios de restaurantes en los que se vendan bebidas alcohólicas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió tres resoluciones misceláneas de modificaciones a la Resolución miscelánea

fiscal para 2001, en un periodo de una semana, publicadas los días 14, 16 y 18 de enero de 2002. Lo cual generó, por una parte, inseguridad jurídica a los contribuyentes al no saber cuál es la norma a aplicar y, por otra, dicha dependencia del gobierno federal carece de facultades para establecer obligaciones distintas a las que señala la propia ley. Esto en virtud, del principio de reserva de ley, porque bajo este postulado tanto las cargas tributarias como los beneficios fiscales deben estar claramente establecidos en la ley. Asimismo, de acuerdo con la Constitución vigente, únicamente el Poder Legislativo constituido en Congreso de la Unión tiene las facultades suficientes para elaborar y aprobar leyes en materia tributaria. Por lo que en esta materia, aunque se establecen excepciones en aranceles a favor del Poder Ejecutivo no existe una delegación de facultades de la persona que detenta este poder, es decir el Presidente de la República, a sus auxiliares del despacho, es decir, los secretarios de Estado.

## La facultad de imposición y el poder de imposición

Resulta necesario delimitar en primer término los conceptos de poder de imposición y facultad de imposición.

### *Facultad de imposición*

La doctrina nacional y extranjera es acorde en sostener que es el sujeto activo quien tiene la facultad para establecer tributos. Y se puede hablar así, en una división de poderes, que el poder tributario le corresponde al Legislativo y la facultad de imposición al Ejecutivo.

La facultad de imposición es una facultad del Legislativo que, a primera vista, está descrita y delineada en nuestra Constitución. Sin embargo, la facultad de imposición reservada al Ejecutivo no es tan clara, de hecho se tiene que hacer uso de la interpretación jurídica de algunos preceptos constitucionales, así como remitirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En México no existen poderes delegados en materia tributaria, en cuanto a la facultad de imposición, ésta de forma expresa la tiene el Ejecutivo representado por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 80 constitucional: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se le denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Para el despacho de los asuntos administrativos federales, las secretarías de Estado y departamentos administrativos realizarán tal tarea, de acuerdo con el artículo 90 constitucional:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Ejecutivos.

Destaca la facultad de imposición que corresponde al titular del crédito tributario, esto es, la facultad de gestión y recaudación de ese crédito. Ésta le corresponde a la SHCP, la cual será privativa tal como lo establecen los artículos 4o., segundo párrafo<sup>4</sup> y 4-A segundo párrafo<sup>5</sup> del CFF, y el artículo 31 fracción xi<sup>6</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>4</sup>"La recaudación proveniente de todos los ingresos de la federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice."

<sup>5</sup>"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que ésta autorice recaudarán, de conformidad con los tratados internacionales antes señalados, los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados Extranjeros."

<sup>6</sup>"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

xi. Cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Otros puntos interesantes son los impuestos de comercio exterior y cuotas compensatorias, y el artículo 131 constitucional, relacionado con el 49 del mencionado ordenamiento, el cual señala una excepción al principio de división de poderes. El Ejecutivo puede ejercer facultades originariamente asignadas al Legislativo consistentes en:

Art. 131.- El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuanto lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El Ejecutivo ejerce estas facultades en contra del principio de división de poderes, pero lo hace porque tales excepciones están expresamente señaladas en la Constitución y se llevan a efecto conforme a la misma. Dichas facultades son indelegables y de aplicación estricta, pues representan una excepción al principio de división de poderes que sustenta nuestro estado de derecho.

Este tema tiene un punto de unión con las facultades del Ejecutivo establecidas en el artículo 39 del CFF sobre la aplicación de estímulos fiscales. Debido a que no se resuelve el problema en cuanto a la identidad de la autoridad que en todo caso estaría facultada por la Constitución para decidir el establecimiento de cuotas compensatorias, o bien, los estímulos fiscales en su caso, ya que, no hay duda ni opinión en contrario, respecto a que la única autoridad administrativa que está facultada constitucionalmente para ello es la titular del Ejecutivo federal. Sin embargo, la imposición tanto de cuotas compensatorias, como de los estímulos fiscales mediante resoluciones misceláneas, debe hacerse por una autoridad administrativa que no sea el Ejecutivo federal, pues de lo contrario

se perdería agilidad y oportunidad en el sistema de defensa contra prácticas desleales, cuando se trate de cuotas compensatorias [García y Ríos, 1998: 121].

Al respecto se cita un criterio sostenido en la revisión administrativa RA 165/94 del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

[...]Del análisis de la disposición a que se hace referencia en el párrafo que antecede, se advierte que existe una violación al art. 131 constitucional. En efecto, el art. 3o., fracción III, de la Ley de Comercio Exterior, dispone: Art. 3o. Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...III. Cuotas compensatorias aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley...

por lo que la cuota compensatoria provisional que impugna la quejosa es una "cuota de la tarifa de importación" a que hace referencia el precepto constitucional en comento. Luego entonces, por las razones antes expuestas, corresponde al Presidente de la República fijar la mencionada cuota, y no al secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien es el titular del órgano administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

Luego entonces, procede conceder a la parte quejosa el amparo y protección de la justicia federal que solicita, pues por tratarse de una regla de aplicación estricta, únicamente el Presidente de la República está facultado para realizar funciones legislativas en vía de excepción, conforme al artículo 49 constitucional, y por consiguiente, los actos que realce en estos supuestos, son legislativos y constituirán ordenamientos generales y abstractos con la misma jerarquía de las leyes ordinarias del Congreso, y no se considerarán actos administrativos que pueda delegar en alguno de sus órganos que componen la administración pública federal.

## *Poder de imposición*

Le corresponde al Poder Legislativo, y como nos situamos en un estado federal, lo tiene la federación y las entidades federativas y no los municipios. Este poder de acuerdo con los artículos 73, fracciones VII y XXIX; artículo 131 de la Constitución, le corresponde al Poder Legislativo. Y la facultad de imposición conforme a los artículos 80, 89, 90 y 92 constitucionales, al Poder Ejecutivo.

En México no existe poder tributario derivado del poder financiero originario, como es el caso de España, en donde el Estado es la única persona jurídica de derecho público que tiene plena capacidad contributiva activa, así reza el artículo 133 de la Comunidad Europea:

1. La potestad originaria (Martín Queralt: 125)<sup>7</sup> para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Así, en España, los municipios sólo pueden ejercitar, por tanto, las facultades impositivas que el Estado les otorga por vía legisla-

<sup>7</sup> Cabe hacer notar, que para algunos autores la distinción de poder originario y derivado es obsoleta. En este sentido Casado Ollero indica que: "Si el poder de imposición se concibe como expresión del Poder Legislativo en materia tributaria, concepción ésta que, a nuestro parecer, pierde terreno la distinción desde tiempo atrás sostenida entre poder originario y derivado", véase *El sistema impositivo de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, p. 198. La potestad originaria y derivada se remonta antes del estado moderno de derecho, por eso es mejor llamarla potestad compartida. El texto constitucional ha incidido en un grave error de técnica-jurídica, habida cuenta que de acuerdo con las previsiones constitucionales tan originaria es la potestad del Estado como la de los entes autónomos, e incluso la de las corporaciones locales, pues la existencia de tales tipos de potestades se encuentra en los tres casos prevista por la Constitución, por tanto, carece de rigor seguir abundando en la idea de poder originario y derivado. Cfr. J. Martín Queralt, "La institucionalización de la Hacienda en los futuros estatutos de autonomía", *op. cit.*, pp. 125 y ss.

Ferreiro Lapatza sostiene que el poder originario no significa ser exclusivo. La potestad originaria significa que el Estado puede establecer tributos y estar condicionado en el ejercicio de su poder sólo por la Constitución, mientras que la comunidad autónoma está condicionada por la Constitución y por la legislación del Estado y las corporaciones locales están condicionadas por la Constitución, por las leyes del Estado y eventualmente por aquellas comunidades que tienen competencias plenas en materias de régimen local por la legislación de las comunidades autónomas, *op. cit.*, p. 20, en "Principios generales de la Hacienda Local y competencias de las Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 16.

tiva. Reconocido y delimitado por leyes ordinarias el poder tributario de los entes locales deriva, pues, del poder financiero estatal y a él ha de plegarse al establecer las exacciones provinciales y municipales [Sainz, 1962].<sup>8</sup>

En el caso de México, los municipios tienen facultades impositivas por mandato constitucional, esto es, la facultad de gestión y cobro de las contribuciones. El derecho a la autonomía [Rosembuj, 1992: 86]<sup>9</sup> de las haciendas locales se funda en una premisa categórica: la valoración de la organización democrática de los servicios públicos locales. Pero en cualquier caso, los municipios carecen de la autonomía financiera que compete a la entidad estatal. Por un lado, porque no tienen capacidad legislativa y por otro, porque están subordinadas, en modo fronterizo, tanto a la federación como a la propia entidad estatal y, tendencialmente, deberán someterse, en definitiva, a la tutela financiera de aquélla.

Creemos que es controvertido el enunciado del Municipio Libre –en el sentido literal de la palabra– que proclama la Constitución Mexicana, pues *stricto sensu* los municipios no gozan con autonomía financiera,<sup>10</sup> porque, si bien es cierto, se proclama que administrarán libremente su hacienda, esto no significa que sean propios estos medios.

En efecto, las entidades locales tienen facultades impositivas, pero este poder de imposición se restringe a potestades reglamentarias, a potestades sobre el producto de lo recaudado, a administrativas o de gestión,<sup>11</sup> de los tributos emanados por leyes del

<sup>8</sup>A esta conclusión llega Sainz de Bujanda, y señala que: “las leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, han establecido el repertorio de recursos de las Provincias y de los Municipios, y al hacerlo han reiterado el principio que antes ha quedado expuesto, a saber: la falta de estos entes para establecer tributos que no hayan sido autorizados por leyes, es decir, por el Estado. Por otra parte, en aquellos textos se contiene una amplia normativa en la que se encuadra el ejercicio de las facultades impositivas derivadas que a los entes locales corresponden lo que releva que la capacidad que ejercitan se traduce tan sólo en la producción de normas jurídicas de segundo grado, es decir, subordinadas al Estado. Cabe hacer mención que aunque este texto citado alude a leyes ya derogadas, la explicación del poder derivado y originario tiene cabal actualidad. “Estructura del Sistema Jurídico Tributario”, en *Hacienda y Derecho II*, Madrid, IEP, 1962, pp. 329 y ss.

<sup>9</sup>Tulio Rosembuj, “Los tributos medio ambientales y las corporaciones locales”, *op. cit.*, p. 86.

<sup>10</sup>Los municipios se caracterizan por la autonomía administrativa.

<sup>11</sup>En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 32/1981. La gestión considera aspectos organizativos y competenciales.

Estado. *Contrario sensu* los municipios carecen de poder de imposición de tributos [Gago y Labandeira, 1996:111].

## Una articulación compleja entre el Poder Judicial y los principios de justicia tributaria

El Poder Judicial también desempeña un papel importante en su tarea de darle contenido y sentido a estos postulados. Sin embargo, se ha encargado de relativizar los principios de legalidad y seguridad del contribuyente, al emitir interpretaciones judiciales poco afortunadas y sin sustento doctrinal. En este punto, resulta necesario citar el trabajo de Gerardo Pisarello [1998], que ha motivado el título de este epígrafe, porque estudia las relaciones conflictivas entre los órganos jurisdiccionales encargados de custodiar el cumplimiento de la Constitución y los órganos políticos encargados de respetar y desarrollar su contenido.

Si analizamos los últimos criterios vertidos por el poder jurisdiccional sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica, en la mayoría de los casos se manifiesta que no se violenta el principio de legalidad, lo anterior se puede constatar en una revisión profunda de tesis y jurisprudencias de las épocas séptima, octava y novena.

Se puede concluir que la influencia doctrinal, en lo que se refiere a los postulados de legalidad y seguridad jurídica, no ha tenido fuerza y, por lo tanto, los criterios jurisdiccionales protegen y garantizan la actuación del Legislativo y Ejecutivo, olvidando por completo su función de garante con el contribuyente.

## Nueva concepción del contribuyente

Interesa destacar que no existe un concepto legal de contribuyente en nuestra legislación tributaria, sin embargo, el CFF establece quiénes son sujetos de contribuciones en el artículo 1o.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>“Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de

Tradicionalmente se ha considerado en la doctrina tributaria al contribuyente como sujeto pasivo de esta obligación, esto es como deudor, frente al sujeto activo que es el acreedor de la obligación pecuniaria [Cortés, 1965]. Con esta idea, se establece que el sujeto activo es el que tiene el derecho de exigir el pago de la obligación; sujeto pasivo, el obligado a dar la cantidad de dinero en que se concreta la prestación objeto de la obligación tributaria [Cortés, 1965]. Y que el sujeto activo es fundamentalmente titular de derechos más que deberes, y éstos tienen un carácter secundario.

La relación jurídica tributaria coloca al contribuyente frente a la administración pública en un mismo nivel, es decir, con la juridicidad de las contribuciones, el sujeto pasivo del impuesto deja el ropaje de súbdito para adquirir el de contribuyente, con derechos y obligaciones. Es decir, tiene una conducta pasiva como activa.

Se observa que el interés fiscal es un interés público porque al considerarse como tal, se protege la realización de los fines del Estado, mediante un financiamiento. Explicado con otras palabras, los ingresos de carácter fiscal mediante la generación de recursos para sufragar el gasto público, permite que el Estado cumpla con sus funciones, es decir, justifica su existencia. De esta manera, es a todas luces relevante la contribución, ya que logra como instrumento, canalizar recursos de los contribuyentes al Estado para su propia existencia.

De acuerdo con esta línea de argumentación, este interés público le es inherente al propio individuo, no únicamente al que tiene el carácter de contribuyente, ya que le concierne que el Estado

---

que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”.

“La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente”.

“El asociante está obligado a pagar contribuciones y cumplir con las obligaciones que se establecen en este Código y las leyes fiscales por la totalidad de los actos o actividades que se realicen, mediante cada asociación en participación de la que sea parte”.

“Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados”.

“Las personas que de conformidad, con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”

ejecute todas las tareas por las cuales se fundamenta su existencia, tales como seguridad pública, educación, seguridad social e impartición de justicia.

La relación jurídica tributaria tiene como núcleo el interés fiscal, que es interés público, colocando en el mismo plano tanto al contribuyente como a la administración pública, la cual tiene un derecho subjetivo [Peniche, 2000]<sup>13</sup> frente al contribuyente y a su vez este último lo tiene también. Esto permite que realmente los derechos subjetivos del contribuyente tengan una verdadera protección jurisdiccional.

Este derecho subjetivo del contribuyente se va a traducir en una declaración general de inconstitucionalidad tributaria, cuando las normas legales no observen los principios de justicia tributaria. También es necesario apuntar como derecho subjetivo del contribuyente, el derecho a la información como vínculo entre el gasto público que genera la administración y el saber dónde se canalizan las contribuciones pagadas por los sujetos pasivos de los impuestos.

## A modo de conclusión

Como hemos observado, la discusión en este tema no es nueva, la experiencia ha demostrado desafortunadamente que el ejercicio del poder, llámese Legislativo, Ejecutivo o Judicial, estará impregnado de arbitrariedades y excesos y con especial énfasis en la materia fiscal. Por lo tanto, debemos proponer diversas soluciones que tengan aplicación práctica.

- El establecimiento de una acción de clase *class action* en materia fiscal. O bien, una declaración general de inconstitucionalidad.

<sup>13</sup> Es la facultad que tiene el sujeto activo de exigir el cumplimiento de la norma jurídica; es decir, el precepto atribuye su contenido a un titular denominado "derecho-habiente", quien tiene el reconocimiento suficiente para obtener del obligado la satisfacción, que corre a cargo del último. Quien paga el precio de una cosa comprada tiene el derecho subjetivo que se le entregue; y en caso de resistencia, podrá ejercitar la "acción", o sea la facultad legal de acudir a los tribunales en demanda contra el vendedor desleal, E. Peniche López, *Introducción al derecho y lecciones de derecho civil*, México, Porrúa, 2000, p. 21.

- Imposición mediante poderes derivados.
- Derecho a la información sobre lo recaudado y el destino de los impuestos pagados por los contribuyentes.
- Un nuevo concepto de contribuyente, ubicándolo en un mismo plano de igualdad frente a la administración pública, otorgándole un conjunto de derechos subjetivos que los haga valer frente a ésta.

## Bibliografía

- ACOSTA ESPAÑA [1966], "Los principios constitucionales del derecho tributario español", *Revista de Derecho Financiero*, Madrid.
- Base de datos obtenida del índice del *Diario Oficial de la Federación 1917-2000*.
- CASADO OLLERO, *El sistema impositivo de las comunidades autónomas*.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ [1965], "Los sujetos de la obligación tributaria", *RAP*, Madrid, núm. 48, septiembre-diciembre.
- FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto [2000], *Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación*, SICCO, México, p. 132.
- FERREIRO LAPATZA, "Principios generales de la hacienda local y competencias de las comunidades autónomas".
- GAGO RODRÍGUEZ, A., y X. Labandeira Villot [1996], "La imposición ambiental en España", *RVHP*, núm. 26, mayo-agosto.
- GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh y Gabriela Ríos Granados [1998], "Diferencia entre impuestos aduaneros de importación y cuotas compensatorias del comercio exterior mexicano en el ámbito del derecho tributario. Reflexiones sobre la constitucionalidad de las últimas", *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, Madrid, núm. 5.
- JABALENA RODRÍGUEZ, Antonia [2000], "Tratamiento tributario de los bienes inmuebles en la ley reguladora de las haciendas locales", en José Antonio Sánchez Galiana (coord.), *Estudios sobre fiscalidad inmobiliaria y doble imposición interna*, Comares, Granada.
- LEJEUNE, Ernesto y Eusebio González [1994], *Derecho tributario I*, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, p. 39.
- MARTÍN QUERALT, J. [2000], "La institucionalización de la hacienda en los futuros estatutos de autonomía", en E. Peniche López, *Introducción al derecho y lecciones de derecho civil*, Porrúa, México.
- PENICHE LÓPEZ, C. [2000], *Introducción al derecho y lecciones de derecho civil*, Ed. Porrúa, México.

- PÉREZ ROYO, F. [2000], *Derecho financiero y tributario*, parte general, Madrid, Civitas.
- PISARELLO, Gerardo [1998], "Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho", en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM-III, México.
- ROSEMBUJ, Tulio [1992], "Los tributos medioambientales y las corporaciones locales".
- SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987.
- SAINZ DE BUFANDA [1962], "Estructura del sistema jurídico tributario", *Hacienda y derecho II*, IEP, Madrid.

# México: cambios institucionales y su efecto sobre la estructura financiera: modificación de los agregados monetarios

Noemí Levy Orlik\*

## Introducción

México, al igual que los demás países, ha sufrido en los últimos 20 años profundos cambios en la organización de sus instituciones financieras que modificaron el funcionamiento de los bancos y dinamizaron el mercado de capitales. El aumento de la liquidez mundial provocó un proceso de desregulación en el sistema bancario, activó los mercados de capitales y los abrió a la competencia mundial, anulando los mecanismos "compensatorios", destinados a garantizar un crecimiento económico. Ello provocó que el sistema financiero, basado en el sistema bancario, fuera suplantado por el mercado de capitales. No obstante, la desregulación y la globalización se generalizaron en los países desarrollados y, posteriormente, en los países emergentes, cada país o región tuvo características propias que imprimieron singularidades en sus procesos de crecimiento y crisis.

La hipótesis en este trabajo es que las transformaciones institucionales que modificaron la organización financiera de la economía mexicana, aunque cambiaron la operación del sistema financiero, dejaron al sistema productivo sin financiamiento. La imposición del modelo financiero anglosajón<sup>1</sup> en México, no creó un financiamiento estable, porque la mayor volatilidad de los pre-

\* Profesora de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM.

<sup>1</sup> Se denomina modelo anglosajón a las estructuras financieras que separan las actividades bancarias de las bursátiles y cuentan con un mercado de capitales fuerte. Su desarrollo tuvo lugar en Inglaterra y después en Estados Unidos, por ello se les conoce bajo ese nombre.

cios de los instrumentos financieros impidió que el mercado de capitales asumiera la función de fondar la inversión, lo cual provocó crisis bancarias, que a su vez anulaban los créditos de corto plazo.

A fin de respaldar esta argumentación, se describirán las principales modificaciones ocurridas en la organización financiera mexicana y posteriormente se analizará la composición en los agregados monetarios, para detectar los cambios y las particularidades de la nueva institucionalidad financiera.

Desde esta perspectiva, las principales modificaciones del sistema financiero mexicano se caracterizan por: 1. La imposición de una estructura flotante del tipo de cambio; 2. La liberación de los flujos crediticios mediante la desregulación de la tasa de interés y eliminación de las políticas de "encajonamiento" de créditos, así como el debilitamiento de los bancos de desarrollo; 3. El fortalecimiento del mercado de capitales por medio de la modificación del financiamiento público, la reducción del gasto público y las privatizaciones, así como por la globalización de dicho mercado; 4. La política monetaria, y 5. La *extranjerización* de los bancos comerciales.

Antes de analizar cada una de estas modificaciones, debe advertirse que, aunque en México la crisis de la deuda externa de 1982 fue el parteaguas entre el modelo regulado y el desregulado, el proceso de reformas al sistema financiero se inició en la década de los setenta con la transformación de la banca especializada en múltiple y la emisión de deuda gubernamental en 1978.

## Flotación del tipo de cambio

Uno de los efectos más importantes del rompimiento del Sistema Bretton Woods fue el reemplazo de la estructura basada en los tipos de cambios fijos por un sistema de libre flotación, lo cual se pensó podría proteger las reservas internacionales de los bancos centrales y desalentar la especulación.

La constitución de un mercado financiero mundial desregulado, alentado por el incremento de la liquidez que, según sus defensores, tiene el objetivo de movilizar los excedentes de ahorros hacia

economías deficitarias, elimina los tipos de cambios fijos, desencadenando una actividad especulativa que puede vaciar las reservas de los bancos centrales de los países con monedas débiles.

Se pensaba que la variabilidad de los tipos de cambio aseguraría un cambio "correcto" que garantizaría equilibrios en el saldo de la cuenta corriente. A contracorriente del punto de vista dominante, no se alinearon los tipos de cambio, utilizándose la tasa de interés para atraer capitales foráneos y limitándose con ello el ajuste del tipo de cambio.

Bajo condiciones de libre movilidad de capitales, el tipo de cambio dejó de depender enteramente de la productividad de cada país en comparación con el resto del mundo (*Dow-Earl*), volviendo inciertos los futuros del tipo de cambio. Ello introdujo el riesgo cambiario en la evaluación de los rendimientos de los activos, afectando las tasas de interés, tema que se tratará en el siguiente apartado.

Dada la necesidad de atraer flujos de capital externo apareció la flotación "sucia" de los tipos de cambio,<sup>2</sup> desencadenándose una actividad especulativa por la posible ganancia generada por el diferencial de precios entre monedas. En ese contexto aparecieron las monedas sobre y subvaluadas.

México mantuvo una estructura de tipo de cambio fijo entre 1954 y 1976 a razón 12.5 pesos mexicanos por un dólar. En 1976 ocurrió la primera gran devaluación en muchos años, que volvió a repetirse durante 1982 imponiéndose, a partir de esa fecha, un sistema flotante del tipo de cambio, que en los primeros años de la desregulación (1983-1987) se caracterizó por tener gran variabilidad y por equilibrar al sector externo. Dada la restricción de liquidez internacional que padecía México y sus compromisos de pagos internacionales, el tipo de cambio estuvo subvaluado durante esos años, lo cual, aunque generó superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, indujo a un acelerado proceso inflacionario.

Durante el segundo periodo de desregulación (1988-1994) se "ancló" el tipo de cambio con el objetivo de contener el proceso

<sup>2</sup>Se denomina "flotación sucia" cuando el banco central interviene en el mercado cambiario para lograr cotizaciones determinadas de la moneda.

inflacionario. Entre 1989 y 1991 se impuso un tipo de cambio semi-fijo que se sustituyó, el 10 de noviembre de 1991, por un régimen de banda cambiaria.<sup>3</sup> Ello indujo a una fuerte sobrevaluación del tipo de cambio con crecientes desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos, devaluándose el peso el 20 de diciembre de 1994.

Finalmente, entre 1995 y 2000 se corrigió el precio del tipo cambio, manteniéndose una menor sobrevaluación en comparación al periodo anterior, sin la presencia de fuertes desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Específicamente, a partir del 22 de diciembre de 1994, el Banco de México modificó el régimen de determinación del tipo de cambio, liberándolo de los márgenes impuestos en el periodo anterior. Se permitió al banco central desarrollar medidas de corrección marginales como la subasta y compra de divisas a los bancos comerciales<sup>4</sup> y una intervención discrecional.

### **Desregulación de los flujos financieros: tasa de interés y políticas destinadas a dirigir los flujos financieros**

El modelo de desregulación financiera, basado en las propuestas de McKinnon, plantea que un mercado financiero eficiente debe construirse sobre precios determinados libremente por el mercado. En consecuencia, la tasa de interés debe ser resultado de la acción de las fuerzas de mercado, lo cual implica que el banco central no

<sup>3</sup> Inicialmente el piso de la banda quedó fijo al nivel de 3.0512 por dólar, mientras que el techo de la banda tenía un ascenso diario de 0.0002 por dólar. A partir del 20 de octubre de 1992 el límite superior comenzó a desplazarse a razón de 0.0004 pesos por día. Del 10 de enero al 19 de diciembre de 1994 el tipo de cambio interbancario se depreció 12.6% dentro de la banda de flotación; el día 20 de diciembre de 1994 se elevó el techo de la banda 15.3%. Durante 1994 el peso se depreció en 71% respecto al dólar.

<sup>4</sup> La política oficial de intervención en el mercado cambiario se basó en dos elementos: a) El Banco de México subastó los últimos días hábiles de cada mes entre las instituciones de crédito, derechos de venta de dólares al propio banco. Estos derechos se pueden ejercer total o parcialmente dentro del mes inmediato siguiente al de la subasta respectiva. b) Los tenedores de los derechos pudieron vender dólares al Banco de México al tipo de cambio interbancario de referencia determinado el día hábil inmediato anterior cuando dicho tipo de cambio no es mayor a su promedio de los 20 días hábiles inmediatos anteriores al día del ejercicio de los derechos respectivos [Banco de México, 1996: 102].

puede imponer límites a la tasa de interés ni existir coeficientes de reservas legales y direccionamientos de créditos.

Los teóricos del modelo neoliberal señalan que la desaparición de las barreras al libre movimiento de capitales incrementan la tasa de interés, incentivando a los agentes a elevar el monto de sus ahorros (posposición del consumo presente hacia el futuro), los cuales se canalizan a proyectos de inversión con rentabilidad más elevada, optimizando el crecimiento.

Desde este punto de vista, tasas de intereses reprimidas (menores a las determinadas por los mecanismos de mercado) generadas por la regulación económica, provocan escasez de ahorro (*i.e.*, baja disponibilidad de financiamiento) e incentivan inversiones con bajos rendimientos.

En México, el proceso de desregulación de la tasa de interés fue largo y tuvo varias fases: se inició en 1978 con la revisión semanal de las tasas de interés mediante liquidaciones de corto plazo emitidas por el banco central en el mercado de subasta, mediante la emisión de Certificados de Tesorería (Cetes) a tres meses, cuyo objetivo fue reemplazar los controles de créditos cuantitativos y cualitativos por operaciones de mercado abierto.

Posteriormente se suprimió de manera paulatina el encaje legal, iniciándose dicho proceso en 1985 con la reducción de 50 a 10% de la tasa de encaje legal que fue sucedida por un acuerdo con los bancos comerciales de destinar 35% de sus recursos financieros al gobierno federal. En 1986 se desincorporaron las aceptaciones bancarias de la base de recursos financieros destinadas al gobierno federal, limitando con ello el encaje legal. Finalmente en 1990, se quitaron todos los controles, estableciéndose un coeficiente único de liquidez en moneda nacional (10%), eliminado en 1991.

Estas medidas se reforzaron con el otorgamiento de una mayor autonomía de gestión a las instituciones bancarias junto con la eliminación de políticas de "encajonamiento" crediticio.

Es decir, la desregulación de los flujos financieros permitió a los bancos comerciales incrementar la creación de créditos bancarios y destinarlos al sector privado, quitándose todas las ataduras a la dirección de los créditos. Los bancos de desarrollo, otro pilar de la regulación del sistema financiero, fueron debilitados y despo-

gados de su función de dirigir recursos con costos financieros subvencionados a sectores productivos prioritarios. Se redujo su número, anulándose la diferencia de costos con el sector bancario comercial y operaron como banca de segundo piso.<sup>5</sup>

Pese a que estos cambios incrementaron el multiplicador bancario y modificaron el destino de los recursos financieros, suprimiendo los créditos al sector público, los resultados fueron reducidos y altamente inestables en términos de disponibilidad de créditos bancarios al sector privado.

Únicamente entre 1988 y 1994 la economía gozó de disponibilidad crediticia, la cual, empero, fue acompañada de crecientes volúmenes de carteras vencidas, las cuales se dispararon después de la devaluación de 1994, provocando la crisis bancaria de 1995.

El gran problema de México y, en general, de los países en desarrollo con mercados de capitales débiles, radicó en que los mecanismos de fondeo del periodo de regulación no fueron asumidos por la nueva estructura financiera. El planteamiento de Minsky [1986] sobre la generación de liquidez financiera procíclica, se presentó en México entre 1989-1994 y desembocó en una crisis de deuda que aún no ha sido superada.

A partir de 1995, el sector productivo y las familias dejaron de contar con financiamiento bancario porque estas instituciones se concentraron en el saneamiento de sus carteras. Inicialmente, se organizó el rescate bancario por medio del traspaso de la deuda bancaria hacia el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que tuvo, según sus creadores, el objetivo de garantizar el ahorro de las familias mexicanas, impidiendo la quiebra masiva de los bancos comerciales. Posteriormente, las carteras vencidas fueron traspasadas al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) asignándole la responsabilidad de vender los activos. El resultado de estas transformaciones fue que entre 1995 y 2000

<sup>5</sup>Salinas de Gortari planteó que los bancos de desarrollo debían orientar "sus esfuerzos a la obtención de recursos mediante la emisión de valores a largo plazo, así como una mayor recuperación de cartera, con la finalidad de lograr una asignación más eficiente de recursos" [*Informe de Gobierno* de Carlos Salinas de Gortari, 1990: 40].

los bancos restringieron el *stock* de sus créditos, reduciéndose las deudas del sector privado, por la ausencia de refinanciamiento, quedándose el sector productivo de tamaño medio y pequeño sin financiamiento.

## Fortalecimiento del mercado de capitales

Otro eje fundamental del modelo de desregulación económica fue la constitución del mercado de capitales, asignándole las funciones de captación de ahorro y generación de financiamiento de largo plazo, mediante títulos financieros, desplazando dichas tareas de la estructura bancaria.

En el periodo de la regulación económica, a consecuencia de la debilidad del mercado de capitales, los bancos concentraron las funciones del financiamiento y de fondeo, debiendo ofrecer instrumentos de ahorro y créditos de largo plazo, realizándose por medio del sector bancario el empate entre utilidades y deudas.

Esta organización financiera se debilitó con la aparición del mercado de eurodólares y, posteriormente, con el rompimiento del Sistema Bretton Woods, debido al crecimiento de créditos de liquidez internacional que se tradujo en crecientes montos de créditos de corto plazo para los países emergentes y menores niveles de captación bancaria, y por la fuga de capitales de las economías con monedas débiles hacia los mercados con monedas fuertes.

Desde la perspectiva de la teoría dominante, la debilidad del sector financiero debía ser remontada por medio del robustecimiento del mercado de capitales, lo cual implicó garantizar gran cantidad de instrumentos, así como de oferentes y demandantes, a fin de que ningún instrumento o agente pudiera controlar el mercado; asimismo, se plantearon un conjunto de reformas destinadas a reducir la incertidumbre del mercado financiero. De manera particular, se reguló el funcionamiento del mercado secundario que otorga información a los agentes que emiten, suscriben y demandan títulos y acciones, y garantizan liquidez de inversiones fijas.

El fortalecimiento del mercado de capitales provino de diversas fuentes. La modificación del financiamiento público mediante la sustitución de créditos bancarios públicos por la emisión de títulos financieros, fue uno de los ejes centrales de la consolidación del mercado financiero.

Desde inicios de la década de los noventa, los créditos bancarios del gobierno fueron suplantados por la emisión de títulos gubernamentales, divorciados de las necesidades de gasto gubernamental, los cuales tuvieron como objetivo estabilizar el tipo de cambio, atrayendo la entrada de capitales para tal fin. Así, entre 1988 y 1994, la emisión de bonos del gobierno estuvo por encima de las necesidades de gasto público, los cuales se ligaron al tipo de cambio, con el objetivo de reducir la incertidumbre de los agentes internacionales, política que continuó de manera más atenuada en 1995-2000, debido a la restricción de liquidez interna por parte del banco central, tema que se discutirá en el rubro de política monetaria.

Un resultado colateral de la emisión de bonos del gobierno fue la diversificación de los instrumentos en el mercado financiero. En los años ochenta, se inició la diversificación de instrumentos gubernamentales que se cumplió en el primer quinquenio de los noventa.<sup>6</sup> Como resultado de estas políticas se sobrevaluó la moneda, generando riesgo cambiario, lo cual provocó la macrodevaluación de 1994, con efectos devastadores sobre el ingreso y el empleo.

La segunda fuente de políticas robustecedoras del mercado de capital fue la reducción de la intervención económica gubernamental que se basó en la reducción del gasto fiscal, incompatible con una política de movilidad de capitales [Eatwell y Taylor, 2000]. Ello afectó principalmente el gasto de la inversión fija, lo cual provocó que la economía dejara de contar con una política fiscal anticíclica.

<sup>6</sup> Aparecieron los Bondes (bonos de desarrollo) que tuvieron el propósito fallido de sustituir bonos de corto plazo por los de largo plazo; en 1989 se crearon los Tesobonos y los Ajustabonos, los cuales se ligaron a la tasa de cambio y al índice de precios, respectivamente. Los Tesobonos lograron captar una alta proporción del financiamiento bursátil especialmente entre 1993 y 1994, con el objetivo de retener capital especulativo y financiar el creciente déficit de la cuenta corriente.

Dentro de este rubro, otro elemento importante, fue la política de privatizaciones<sup>7</sup> la que, además de incentivar las operaciones del sector privado, tuvo como propósito robustecer el mercado de capitales, porque las empresas privatizadas deberían financiarse en el mercado de capitales, lo cual no tuvo los efectos esperados de ensanchamiento en el mercado de capitales y empero éste continuó siendo un mercado delgado dominado por un número reducido de empresas.

Por su parte, la privatización de la banca comercial dinamizó fuertemente el mercado de valores porque le restituyó la función bursátil, relegando la actividad bancaria tradicional de emitir créditos. Esto modificó el orden de las prioridades de la banca comercial pasando la intermediación bursátil a representar su principal actividad, agudizándose dicha situación entre 1995 y 2000, periodo en que se redujeron los *stocks* crediticios de los bancos.

Un cuarto elemento del fortalecimiento del mercado de capitales fue la privatización del sistema de pensiones y el fortalecimiento del sector seguros que tuvieron el objetivo de incrementar la intermediación no bancaria y, por consiguiente, fortalecer el mercado financiero.

El fortalecimiento del sector de seguros estuvo basado en la obligatoriedad no lograda, de adquirir ciertas pólizas (*v.gr.*, seguros contra accidente automovilístico) y en el debilitamiento de los servicios proporcionados por el Estado. Un ejemplo de ello ha sido la reducción de recursos al sector salud, lo cual bajó la calidad de sus servicios, promovándose la venta de seguros de gastos médicos mayores que incluso fueron adquiridos por instituciones públicas a fin de cubrir a sus trabajadores.

La privatización de las pensiones también desempeñó una función importante en el incremento de la intermediación no bancaria. El efecto de pasar de un régimen de repartición a uno de capitalización de pensiones fue reducir la carga estatal en la responsabilidad de asegurar el ingreso a los trabajadores después de finalizado su ciclo

<sup>7</sup>La ola privatizadora comenzó desde los primeros años del periodo de desregulación, desincorporándose 741 empresas y cerrando 137, entre 1983 y 1987, reduciéndose a la mitad el número de empresas públicas. En 1988 se continuó con la política de privatización, vendiéndose las empresas más grandes, entre las cuales se encontraba Telmex (Teléfonos de México). En 1990 se privatizó la banca comercial nacionalizada en 1982.

de trabajo, mediante la imposición de un sistema de ahorros hacia los trabajadores.

Inicialmente, ello amplió la cobertura de la banca comercial a toda la población laboral y, posteriormente, se incrementó la demanda de títulos financieros para capitalizar los ingresos recaudados por las pensiones. De manera explícita, estas reformas tuvieron como objetivo incrementar el ahorro nacional para disponer de mayores recursos para la inversión (véanse las reformas de 1992 que crearon el Sistema del Ahorro para el Retiro [SAR] y las reformas de 1996 que privatizaron el sistema de pensiones).

Específicamente en 1992, la imposición del SAR dispuso que las cuotas de jubilación y los fondos de la vivienda se depositaran en cuentas individuales de instituciones de crédito, las cuales generarían interés y podían ser traspasadas a sociedades de inversión con mayores rendimientos potenciales, aunque tendrían cierto grado de riesgo.

En 1996 se profundizaron estas reformas creándose las administradoras de fondos para el retiro (Afore), las cuales, adicionalmente, podrían captar ahorro voluntario de los trabajadores. Los recursos son captados por las Afore y colocados en el mercado financiero mediante las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefore), reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro (Consar). Los recursos se deben destinar a actividades del desarrollo nacional, no especulativas, disponiéndose para ello los siguientes instrumentos: valores gubernamentales o públicos de deuda, valores de renta fija, acciones de empresas privadas de primera línea y valores de bancos de desarrollo. Se excluye la posibilidad de que las Siefore compren títulos en el mercado primario o emitidos por empresas cuando pertenecen a un grupo y valores extranjeros.<sup>8</sup>

Finalmente, una de las políticas que más promovió al mercado bursátil mexicano, fue su apertura al mercado internacional (globalización), permitiéndose con ello a las empresas mexicanas emitir acciones que podían ser compradas por no residentes;<sup>9</sup> y se autorizó

<sup>8</sup> En abril 2002 se generó una discusión para bursatilizar los fondos de pensiones y permitir su acceso a títulos extranjeros.

<sup>9</sup> Los no residentes pueden comprar acciones mediante fideicomisos que no den derechos patrimoniales sobre las empresas, pero se permite obtener dividendos y realizar acciones con las ganancias.

la colocación de títulos de empresas mexicanas en el exterior, apareciendo los fondos de inversión mexicanos en otras monedas.

Por el lado de la regulación de las instituciones financieras, se establecieron mecanismos de autorregulación del mercado de valores para reducir la especulación y la incertidumbre. A raíz del *crac* bursátil de 1987 se estableció un fondo para apoyar las casas de bolsas y las instituciones que pudiesen estar en problemas, y se disminuyó la interferencia de las autoridades en la operación del mercado de valores, transfiriendo algunas facultades regulatorias de la Secretaría de Hacienda a la Comisión Nacional de Valores. También se reguló la figura del especialista bursátil para nivelar las cotizaciones y se impuso una reglamentación más precisa en materia de información privilegiada.

## Política monetaria

Una de las grandes preocupaciones de los teóricos de la desregulación fue limitar el financiamiento público para evitar que el gobierno incurriera en déficit, puesto que asocian incrementos de la masa monetaria con el nivel de precios. Con base en estos planteamientos se promovió la autonomía de la banca central que entró en vigor en 1994 y tuvo como objetivo limitar el financiamiento público para evitar déficit y mantener una tasa de cambio estable. En otras palabras, esta medida implicó que el Banco de México estuviera en posibilidad de expandir la base monetaria sólo en concordancia con el objetivo de la estabilidad de precios, donde se incluía al tipo de cambio.

La política monetaria puede dividirse en tres fases a lo largo del periodo de desregulación: en los ochenta, su función principal fue desregular el sistema bancario y cumplir con las obligaciones externas del país. En esos años el tipo de cambio tuvo fuertes oscilaciones lo cual impidió controlar la inflación. Entre fines de los ochenta y el primer quinquenio de los noventa se impuso una política monetaria tendiente a controlar la inflación mediante la entrada de capital externo, para lo cual el movimiento del tipo de cambio se limitó a una banda; y la emisión de bonos gubernamentales fue la fuente principal de atracción de capitales externos, los cuales determinaron las oscilaciones del tipo de interés.

Finalmente, en el segundo quinquenio de los noventa, se limitó la oferta monetaria para controlar las tasas de interés en un ambiente de mayor flexibilidad en el tipo de cambio. Sus principales características fueron la desaparición de la banda cambiaria, la imposición de un régimen de saldos acumulados<sup>10</sup> y la política de "cortos".<sup>11</sup>

A lo largo de todo este periodo, las variaciones del crédito interno destinado a garantizar el equilibrio del sector financiero se impusieron sobre la base de una estructura inadecuada de la tasa de interés.<sup>12</sup> El sector bancario opera con tasas de depósitos muy bajas, impidiéndose con ello incrementar el ahorro financiero, creando ganancias monopólicas al sector bancario [Mánte, 1996].

En las estructuras oligopólicas bancarias (predominantes en la organización financiera mexicana) la reducción del crédito interno se realiza por medio de aumentos (en vez de reducciones) en la tasa de interés de los bonos gubernamentales, manteniéndose constante la tasa pasiva y ampliándose con ello la brecha entre

<sup>10</sup>El régimen de saldos acumulados promovió un nuevo esquema de encaje promedio cero. De acuerdo con esta regla, cada 28 días naturales, los bancos debían mantener un saldo acumulado igual a cero en su cuenta única (cuenta corriente) ante el Banco de México. En caso contrario, el banco central impondría penalizaciones dos veces mayor a la tasa de Cetes de 28 días sobre el saldo acumulado negativo. Esta medida permite que las instituciones de la banca múltiple puedan sobregirarse en la cuenta corriente del Banco de México hasta el monto de los títulos bancarios y valores gubernamentales que previamente otorgan como garantía. Las instituciones de la banca de desarrollo pueden hacer lo propio hasta por 25% del capital neto que se registre en el segundo mes del calendario inmediato anterior a aquel en que se incurra en dichos sobregiros. Debido a potenciales problemas en el sistema, Banxico puede autorizar ciertos sobregiros en exceso a lo anteriormente citado, sin embargo las instituciones deben pagar intereses en su cuenta única en caso de sobregiro.

<sup>11</sup>El propósito de la política de cortos es modificar indirectamente las tasas de interés para cumplir con los objetivos de volúmenes determinados en la base monetaria: "el instituto fija o, en su caso, aumenta el objetivo negativo para el saldo consolidado de las cuentas corrientes que lleva a la banca a incrementar temporalmente a la tasa de interés de corto plazo, lo cual limita el efecto sobre los precios de las presiones inflacionarias existentes" [*Informe anual de Banco de México; 1999: 93*] ... (el banco central) "induce un sobregiro de la banca en las cuentas corrientes que les lleva a poner en 'corto' al sistema bancario" [*Informe anual 1996: 79*].

<sup>12</sup>En las estructuras bancarias competitivas, las reducciones del crédito interno (por desequilibrios financieros) se logran mediante aumentos en la tasa de interés interbancaria que obliga a los bancos a vender bonos gubernamentales y subir la tasa de interés de depósitos para captar mayores recursos. En este contexto, la tasa de interés interbancaria rige a las demás tasas, siendo mayor la tasa de depósitos con relación a la de bonos gubernamentales.

ambas tasas, lo cual incrementa las ganancias bancarias. En otras palabras, el monto de reservas internacionales necesarias para mantener un tipo de cambio estable determina el volumen de la deuda pública, lo cual implica que la tasa de interés de los activos gubernamentales sin riesgo, rige las demás tasas de interés, desincentivando políticas tendientes a la captación bancaria.

## Extranjerización de la banca

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),<sup>13</sup> México se comprometió a abrir su sector financiero a la competencia internacional, de manera diferenciada para los distintos tipos de intermediarios. Se impuso una apertura inmediata para las instituciones de fianzas, almacenes generales de depósitos, uniones de crédito, sociedades de inversión y controladoras de sociedades de inversión. Para instituciones de crédito, casas de bolsa, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones de seguros, empresas de factoraje financiero y arrendadoras, la apertura sería gradual, imponiéndose un periodo de transición entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1999, el cual podría extenderse por otros cuatro años. El diferimiento de la apertura tenía como objetivo fortalecer el mercado financiero bancario y no bancario nacional para competir con el capital internacional en mejores condiciones.

Sin embargo, la crisis de 1995 adelantó la apertura del sector de servicios financieros. El 15 de febrero de dicho año se permitió el acceso de inversionistas institucionales extranjeros para fortalecer el capital social de las instituciones financieras nacionales, provocando una reducción del número de bancos y la asociación con capital internacional de todos los bancos comerciales, desarrollándose la *extranjerización* de la banca mexicana. La banca y los inversionistas institucionales extranjeros pasan a ser los beneficiarios de las ganancias monopólicas del sector financiero. El resultado de esta modificación de fechas fue que la banca nacional se enfrentó a la competencia internacional sin ninguna posibilidad de competir, por el contrario, fue absorbida por el capital

<sup>13</sup> Las regulaciones de la apertura financiera se encuentran en el capítulo xiv de la quinta parte del TLCAN. Mayores referencias, *Informe anual* de 1993 del Banco de México.

internacional, dejando la economía desprovista de intermediarios nacionales.

## Evolución de los agregados monetarios

Las modificaciones institucionales generaron profundos cambios en los instrumentos monetarios. Esta sección tiene como objetivo analizar el comportamiento de esas variables para determinar si los cambios fueron funcionales al crecimiento económico. Nos interesa determinar los plazos de los agregados monetarios y su destino, diferenciando entre el sector bancario y no bancario, resaltando la posesión de los bonos gubernamentales.

### *Comportamiento del ahorro financiero*

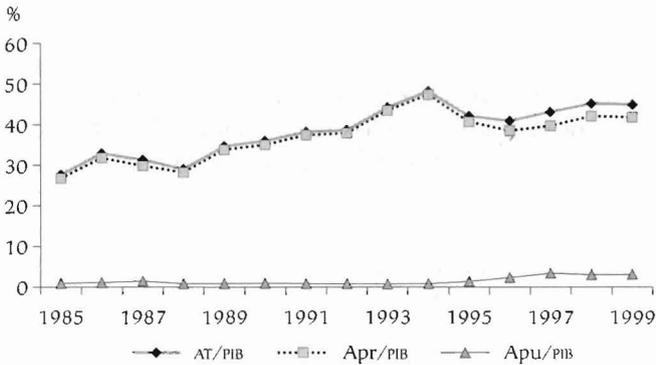
Las reformas financieras ocurridas en el periodo de desregulación lograron aumentar la relación ahorro total con respecto al producto interno bruto, observándose una tendencia ascendente hasta 1994. La crisis desatada en 1995 redujo en términos absolutos la relación ahorro-producto en los años siguientes, para volver a crecer a partir de 1998. Debe llamarse la atención acerca de que el ahorro público es muy reducido a lo largo del periodo, aunque después de 1995, comenzó a perfilarse un ascenso leve, indicándose con ello que el gobierno buscó equilibrar las cuentas públicas.

### *Composición de los agregados monetarios por plazos*

Al descomponerse el agregado monetario más amplio (M4) con base en los plazos de los vencimientos de los instrumentos, podemos detectar el comportamiento del dinero, los instrumentos bancarios y no bancarios de corto y largo plazos y, de estos últimos, pueden excluirse los fondos de ahorro para el retiro y los flujos del Fideicomiso para la Cobertura y el Riesgo Cambiario (Ficorca).

Los vencimientos de los instrumentos no variaron drásticamente a pesar de las profundas reformas del sistema financiero mexicano, aunque levemente incrementó la participación de los instrumentos menos líquidos y se redujo la de los instrumentos de corto plazo.

GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia con base en información de *Indicadores económicos*, Banco de México.

AT: ahorro total; PIB: producto interno bruto; Apr: ahorro privado; Apu: ahorro público.

Ahorro público incluye el total de recursos del sector público captado por el sistema financiero, definido el sector público como gobierno federal, empresas y organismos públicos, gobiernos estatales y municipales, gobierno del Distrito Federal y fiducicomisos especiales de fomento. Ahorro privado incluye el total de los recursos del sector privado captado por el sistema financiero a través de instrumentos bancarios, de valores, gubernamentales, privados y del SAR, tanto de residentes del país como del exterior.

El dinero, caracterizado por instrumentos altamente líquidos como billetes, monedas y cuenta de cheques en moneda nacional y extranjera, tuvo un comportamiento procíclico en los ochenta e inicios de los noventa. A partir del segundo quinquenio de los noventa se volvió anticíclico respondiendo a las modificaciones en el sistema de pagos, la restricción de créditos y una política monetaria destinada a controlar la base monetaria.

Los instrumentos de corto plazo están integrados por la captación bancaria menor a un año, aceptaciones bancarias y bonos de corto plazo. Su comportamiento con relación a M4 muestra incrementos en los ochenta que se reducen hacia fines de la década y principios de los noventa para lograr sus niveles anteriores a lo largo de esa década. Por su parte, los instrumentos de largo plazo que comprenden los bancarios y del mercado bursátil, excluyendo al FICORCA y los FAR (Fondos de Ahorro para el Retiro) tuvieron un comportamiento inverso a los instrumentos de corto plazo, incrementando su participación a principios de los noventa y reduciéndose después de la crisis de 1995, adquiriendo volúme-

nes similares a los de 1980, cuando el mercado financiero estaba dominado por la estructura bancaria y se encontraba sumamente regulado.

Los Fondos de Ahorro para el Retiro (FAR) generaron la gran diferencia entre el sistema financiero de inicios de los años ochenta y fines de los noventa, siendo los responsables de la tendencia creciente de los instrumentos de largo plazo, lo cual implica que la imposición de ahorro forzoso tuvo un papel importante en la conformación del nuevo sistema financiero, especialmente, en el periodo posterior a la crisis de 1995.

En otras palabras, la economía mexicana no modificó los patrones de ahorro voluntario a lo largo del periodo de desregulación económica, por consiguiente, el incremento de la tasa de interés y su variabilidad no lograron su objetivo.

### *Composición de los agregados monetarios según su destino*

La composición de los agregados monetarios se clasifica en instrumentos bancarios de corto y largo plazos, excluidas las cuentas de cheques en moneda nacional y extranjera e instrumentos no bancarios (de corto y largo plazos). Por consiguiente la desregulación y globalización financieras efectivamente modificaron la composición de los instrumentos, aumentando de manera notoria la participación de los instrumentos no bancarios, profundizándose dicha tendencia después de la crisis de 1994, teniendo una incidencia relevante los FAR.

El comportamiento de los instrumentos no bancarios se incrementa a partir de los años noventa (véase el cuadro), predominando en el primer periodo los instrumentos de alta liquidez, desplazados en el segundo periodo por los de baja liquidez, lo cual indica que inicialmente el mercado financiero es incentivado por capital de corto plazo que se distingue por ser especulativo y tiene efectos altamente inestables; mientras que en el periodo posterior a la crisis de 1994, los instrumentos financieros no bancarios líquidos redujeron parcialmente su participación (pasando de 20.6 a 14.8%), tomando su lugar los FAR, que explicaron la tendencia creciente de los fondos de menor liquidez.

COMPORTAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS BANCARIOS  
 PROMEDIOS ARITMÉTICOS  
 (En porcentajes)

	INB/AM (1)	INBL/AM (2)	INBNLT/AM (3=4+5)	INBNL/AM (4)	Ficorca+FAR/AM (5)
1980-1989	16.8	11.2	3.6	2.5	3.1
1990-1993	31.5	20.6	11.0	8.1	2.8
1994-2000	30.6	14.8	15.9	6.2	9.7

Fuente: Elaboración propia, con base en agregados monetarios, metodología anterior, Banco de México, página electrónica.

INB: instrumentos no bancarios; AM: agregados monetarios; INBL: instrumentos no bancarios líquidos. Incluye Tesobonos, Pagafes, Bondes, papel comercial; INBNLT: instrumentos no bancarios no líquidos totales; INBNL: instrumentos no bancarios no líquidos. Incluye Petrobonos, Ajustabonos, Bonos de indemnización bancaria, etc., obligaciones quirografarias, hipotecarias, etc.; Ficorca+FAR: Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario y fondos de ahorro para el retiro.<sup>14</sup>

### *Análisis de la captación bancaria*

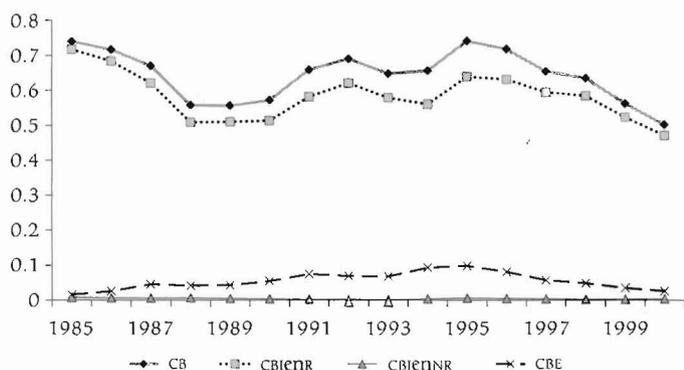
El análisis de la captación bancaria interna (en poder de residentes y los que no lo son) y externa, carece de nueva información sobre el funcionamiento del sistema financiero. Se reafirma que la captación bancaria ha disminuido a lo largo del periodo, dominada por la captación bancaria interna en poder de residentes, siendo poco apreciada la captación bancaria interna en poder de no residentes y la captación externa, pese a que ésta se incrementó en el primer quinquenio de los años noventa.

### *Comportamiento de los valores*

Con relación a los instrumentos no bancarios abreviados como valores (véase la gráfica 3) encontramos que el principal emisor es el gobierno federal, aunque ha presentado una tendencia hacia la baja, siendo reemplazado por los fondos de ahorro para el retiro y, últimamente, los Brems (Bonos de Regulación Monetaria), así

<sup>14</sup> Los fondos de Ficorca dejaron de aparecer en 1991 y los FAR, aparecen inicialmente en 1992, bajo el nombre de SAR.

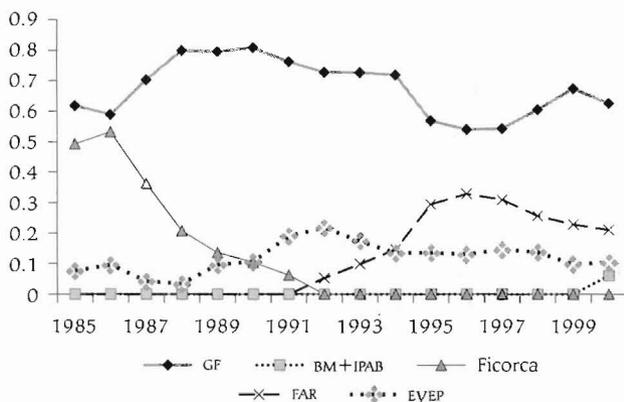
GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con base en Agregados monetarios, metodología nueva, Banco de México, página electrónica.

CB: captación bancaria; CBIENR: captación bancaria interna en poder de residentes; CBIENNR: captación bancaria interna en poder de no residentes; CBE: captación bancaria externa.

GRÁFICA 3  
ENTIDADES EMISORAS DE BONOS



Fuente: Elaboración propia con base en los Agregados monetarios, metodología nueva, Banco de México, página electrónica.

GF: bonos emitidos por el gobierno federal; BM+IPAB: bonos emitidos por el Banco de México y el Instituto de Protección para el Ahorro; EYEP: bonos emitidos por las entidades y empresas privadas; FAR: Fondos de Ahorro para el Retiro; Ficorca: Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario.

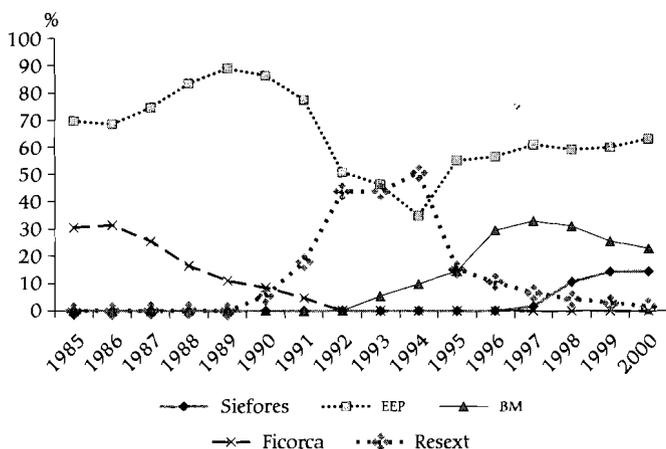
como los bonos emitidos por el IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro Bancario) que, en un año, lograron captar 6% de los agregados monetarios no bancarios. Por su parte, los bonos emitidos por entidades y empresas privadas, han tenido una participación relativamente pequeña en los agregados monetarios. En los años ochenta presentaron una participación menor a 10%, duplicándose a inicios de los noventa, para caer después de la crisis de 1995 y volver a los niveles de los ochenta.

Con base en lo anterior podría decirse que las entidades y empresas privadas no utilizaron al sector financiero no bancario nacional como fuente de financiamiento para la inversión o para equilibrar sus portafolios financieros; es decir, emitieron un monto reducido de bonos y las entidades emisoras (gobierno federal, IPAB, Banco de México) no lo hicieron con el propósito de financiar el gasto productivo, sino para captar divisas extranjeras, socializar las pérdidas bancarias y reducir la liquidez, respectivamente.

Finalmente, debe llamarse la atención en que la demanda de los instrumentos financieros no bancarios (véase la gráfica 4) fue dominada inicialmente por las entidades y las empresas privadas, situación que se modificó a partir de la globalización que permitió la tenencia de bonos nacionales por residentes extranjeros, que entre 1993-1994 representó casi 50% de los bonos totales. La crisis de 1995 volvió a modificar la demanda de los bonos, incrementando la tenencia de las entidades y empresas privadas; y del Banco de México a raíz de los Fondos de Ahorro para el Retiro que se quedaron bajo la responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y las Siefores.

Con base en lo anterior, cabe destacar que se modificó la demanda de bonos. En los años ochenta los bonos estaban en poder de las empresas y entidades privadas; mientras que a inicios de los noventa, a consecuencia de la globalización financiera, la mayor demanda de bonos proviene de no residentes, la cual a su vez se redujo, volviendo a adquirir importancia las empresas y entidades privadas. Las Siefores y el Banco de México, a raíz de la modificación de Ley de Pensiones, son fuertes demandantes de bonos, creándose en México la figura de inversionistas institucionales.

GRÁFICA 4  
ENTIDADES POSEEDORAS DE BONOS



Fuente: Elaboración propia con base en los Agregados monetarios, metodología nueva, Banco de México, página electrónica.

Siefores: bonos demandados por Sociedades de Inversiones Especializadas en Fondos para el retiro; EEP: bonos demandados por las entidades y empresas privadas; BM (V+ISSSTE+IMSS): bonos en posesión del Banco de México por concepto de cuotas del Infonavit; IMSS e ISSSTE; Resext: bonos en poder de residentes del exterior; Ficorca: fondos en poder de Ficorca.

## Conclusiones

Con la desregulación el sistema financiero mexicano tuvo profundas transformaciones institucionales en términos organizativos con el propósito de igualar su funcionamiento al de los países desarrollados. Desaparecieron las barreras internas y externas que limitaron el movimiento de capitales. Los recursos bancarios no tuvieron direccionamiento alguno y la entrada del capital externo se hizo una realidad a partir de inicios de los años noventa.

Estos cambios efectivamente incrementaron el ahorro financiero, particularmente del sector privado, sin mostrar modificaciones sustanciales el ahorro del sector público, aunque debe mencionarse que, en los años posteriores a la crisis, éste comienza a incrementarse.

En cuanto a la composición del ahorro por tipo de instrumentos, se encontró que el mercado bursátil fue dinamizado,

reduciendo la participación de los instrumentos bancarios, consecuentemente, estas transformaciones lograron su objetivo: disminuir el sector bancario y agilizar el sector bursátil.

La liquidez de los instrumentos financieros se modificó levemente, teniendo mayor participación los instrumentos de menor liquidez, lo cual se explica por las modificaciones a la Ley de Pensiones. Ello estaría indicando que ya hay agentes financieros capaces de generar ahorro financiero de largo plazo; empero, aún no son canalizados al sector productivo, prueba de ello es la baja emisión de títulos privados.

En términos del financiamiento y fondeo, la desregulación interna permitió el incremento de la liquidez hacia los sectores no públicos, incrementándose el financiamiento bancario al sector privado durante los primeros años de la década de los noventa, seguido por una crisis bancaria, debido a la debilidad del mercado de capitales.

Consecuentemente, fueron poco exitosas las medidas destinadas a fortalecer el mercado de capitales como fuente de financiamiento para el sector productivo. La reducción del gasto público, el retiro del sector público de la producción, las privatizaciones, la emisión de títulos gubernamentales y la entrada de capitales foráneos, no robustecieron el mercado de capitales, manteniéndose pocos oferentes y demandantes. Ello generó fuertes movimientos especulativos que propiciaron la volatilidad del índice de precios y cotizaciones. Es decir, las reformas no pudieron crear un mercado de capitales robusto que generara un financiamiento bursátil para las empresas, y la ausencia del fondeo, junto con la transformación de los bancos, impidió la emisión estable de créditos bancarios.

Los agregados monetarios muestran que, pese al aumento de los títulos financieros no bancarios, las entidades y las empresas privadas emitieron proporcionalmente un volumen reducido de títulos, con excepción del primer quinquenio de los años noventa, que lograron una participación de casi 20% del total de los agregados monetarios no bancarios, influido por la entrada de ahorro externo.

La salida de capital externo, a fines de 1994, desencadenó la maxidevaluación del peso mexicano en diciembre de dicho año,

generó incertidumbre en los títulos de entidades y empresas privadas sin poder recuperar los niveles previos a las crisis.

Empero, el análisis de la distribución de los títulos por tenedores indicó que las empresas captaron una alta proporción de los instrumentos bancarios, desviándose recursos de la inversión productiva.

Un elemento adicional que debe destacarse es la imposición de ahorro forzoso por medio del programa Fondos de Ahorro para el Retiro que, a diferencia del Sistema del Ahorro para el Retiro, incrementó la demanda de activos no bancarios que no se canalizaron al financiamiento para las actividades productivas.

Finalmente, debe llamarse la atención que pese a las importantes modificaciones de la política monetaria, no se fomentaron mecanismos de financiamiento estables. En la primera parte de los años noventa, se impuso una política de tipo de cambio semifijo con tasas de interés flotantes, que atrajo altos volúmenes de ahorro externo, los cuales, aunque provocaron crecimiento, generaron un fuerte riesgo cambiario que provocó una quiebra bancaria.

A raíz de la crisis de 1995, se promovió el ahorro interno que tampoco impulsó el financiamiento bancario ni el bursátil, porque los bancos se dedicaron a sanear sus reservas, fusionándose con entidades extranjeras, y el gobierno junto con el Banco de México, emitieron bonos para financiar los costos del rescate bancario, llevando a cabo una política monetaria destinada a incrementar las reservas internacionales, reduciéndose el crédito interno. Ello se realizó con base en una política de esterilización de divisas internacionales.

El marco teórico dominante de la desregulación y globalización financiera fue la teoría del ahorro *ex ante* que promueve el fortalecimiento del mercado bursátil, objetivo logrado en México, el cual, sin embargo, no ha podido asumir las funciones de financiamiento ni fondeo de la inversión, es decir, no fue funcional ni eficiente al desarrollo económico.

## Bibliografía

BANCO DE MÉXICO, "Informes anuales" varios años.

———, "Estadísticas financieras", en páginas electrónicas.

- DOW, Sheila y Peter Earl [1982], *Money Matters: A Keynesian Approach to Monetary Economics*, Martin Robertson, Inglaterra.
- EATWELL, J. y L. Taylor [2000], *Global Finance at Risk. The Case for International Regulation*, The New Press, Estados Unidos.
- FELIX, David [1995], *Financial globalization versus Free Trade: The case for Tobin Tax*, University of Washington, Estados Unidos.
- KEYNES, John M. [1936], *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LEVY, Noemí [1999], *Cambios institucionales en el sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión. México, 1960/1994*, tesis doctoral, presentada en la División de Estudios Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, México.
- [2000], "La banca en el financiamiento de la inversión y el ahorro en México, 1982/1996", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 7, julio.
- [2000], "Tasas de interés, agregados monetarios y crecimiento económico", en *Momento Económico*, núm. 107, enero-febrero, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- MÁNTEY, G. [1996], "Efectos de la liberalización financiera sobre la deuda pública en México", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la Deuda Externa, Innovación y Desregulación Financiera y Crisis Bancaria, 17 y 18 de octubre, México.
- MCKINNON, R.I. [1974], *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- MINSKY [1986], *Stabilizing an unstable economy*, Estados Unidos, Twenty Century Fund.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos [1990], *Segundo Informe presidencial*.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO [1988], *El año de la crisis en la deuda externa pública de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TOPOROWSKI, J. [1999], *The end of finance. Capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism*, Routledge Frontiers of Political Economy, Inglaterra.

# G

## randes empresas, transformaciones en la economía y en el Estado en México

### Capital extranjero y maquilización de las manufacturas o el camino del Washington Consensus en México

Gregorio Vidal\*

## Introducción

En el transcurso de los años noventa fue notable el crecimiento de las exportaciones por cuenta de empresas de la industria automotriz –incluyendo al grupo dedicado a la fabricación de partes– y de la industria eléctrica y electrónica –estas últimas en su mayoría empresas maquiladoras. Las exportaciones por cuenta de empresas de estas ramas aumentaron teniendo como destino principal Estados Unidos, en particular después de la crisis monetaria y bancaria que se desencadenó a finales de 1994 y en las condiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las firmas de la industria automotriz tenían previsto y realizaron importantes inversiones, aun antes de que se formalizaran las negociaciones que concluyeron con la aprobación y entrada en vigor del TLCAN, como parte de una reorganización que implicó trasladar hacia México la fabricación de algunos modelos y ampliar la manufactura de motores [Vidal, 2001b: 37 y 38]. Igualmente las empresas maquiladoras de la industria eléctrica y electrónica operaban a partir de un esquema de crecimiento desde el principio de los años noventa. En ambas actividades hay un alto contenido importado de las exportaciones que, como se analiza en el texto, no disminuye en la medida en que se amplió la plataforma exportadora. Así, el crecimiento de la economía en México tiene como soporte esta particular forma de desarrollo de las exportaciones

\* Profesor titular, Departamento de Economía, UAM-I, correo electrónico: [gvb@xanum.uam.mx](mailto:gvb@xanum.uam.mx)

manufactureras que se puede caracterizar como carente de un sustento endógeno.

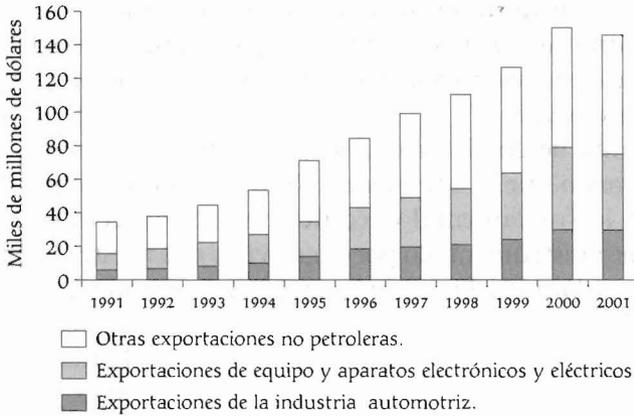
Los datos sobre la composición de las exportaciones no permiten sostener que haya algún otro sector o actividad industrial que destaque como expresión de una estrategia fundada en el crecimiento por medio de las exportaciones manufactureras. Las exportaciones de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos, más las de automóviles, autobuses y partes automotrices, representan 36.8% de las exportaciones totales en 1991 y 47.3% en el año 2001.

Sin considerar las exportaciones petroleras, la importancia de las dos actividades señaladas en el párrafo previo es contundente y se mantiene en alrededor de 50% de las exportaciones totales no petroleras, alcanzando en el año 2000 su máximo peso relativo con 52.07% (véase la gráfica 1). Las otras dos actividades que explican otro importante monto de las exportaciones incluyen también un amplio grupo de empresas maquiladoras. Son los casos de la industria textil y de la fabricación de maquinaria y equipos especiales para industrias diversas. Estos dos rubros sumados a la industria automotriz, equipos y aparatos eléctricos y electrónicos representan 75.5% de las exportaciones totales, sin considerar las exportaciones petroleras. Sumando las exportaciones petroleras el total se elevó 77.7% para el año 2000. El contexto es de un amplio crecimiento de las exportaciones totales no petroleras, a una tasa media anual de 15.2% para el periodo 1990 a 2001, muy superior al crecimiento que tuvieron los otros componentes de la demanda agregada en el periodo.

Así, en términos macroeconómicos la transformación realizada en el país y uno de los resultados principales de las reformas impulsadas por los gobiernos desde los años de Miguel de la Madrid, es la constitución o la metamorfosis en algunas actividades de la industria manufacturera que destina gran parte de su producción a la exportación, o que opera considerando su articulación con el acabado de diversos equipos concebidos desde el extranjero. El destino casi total de esta producción es el mercado de Estados Unidos. Las empresas que organizan el proceso son en su amplia mayoría extranjeras, realizan en el país una pequeña parte de sus actividades y la mayoría de sus activos están allende las fronteras

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS,  
LAS EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ,  
Y EQUIPOS Y APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS,  
1991-2001



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica, página electrónica, febrero de 2002.

de México. Como se estudia en otros textos [Vidal, 2001a y 2002] sus decisiones de inversión se establecen considerando la disputa en mercados más allá de los ríos Bravo y Suchiate. Sus principales articulaciones financieras prosperan en los mercados en que tienen sus matrices, como también en las firmas que encabezan la corporación que toman las decisiones en el terreno tecnológico y de investigación.

Por lo que toca a las empresas con matriz en México y con capitales mayoritariamente del país, destacan tan sólo algunas compañías en el ramo de la fabricación de partes automotrices, como Desc, Grupo Industrial Saltillo y San Luis. En otras actividades hay también una corporación con matriz nacional que avanza en la dirección exportadora, pero se trata de una firma aislada ya que las exportaciones en conjunto no alcanzan un peso relevante –por ejemplo, en la industria cervecera– o el incremento en sus exportaciones implica aumentar la participación del capital extranjero y del contenido importado de sus exportaciones. En suma, hechos

que no marcan una diferencia con la tendencia que se expone líneas arriba. Dado lo anterior se desprenden dos preguntas que resultan importantes: a) ¿Cuál es la capacidad del modelo fundado en la exportación de manufacturas para financiar su propia expansión en México? b) ¿Cuál es el resultado de la reforma económica en términos de haber permitido que se desarrollara un conjunto de grandes empresas que operando desde México fueran los actores principales de una nueva relación con la economía mundial?

Se trata de dos interrogantes cuya respuesta es sustantiva, considerando que la administración federal de Vicente Fox mantiene en lo fundamental el contenido del proyecto de reforma económica instrumentado por el gobierno de Ernesto Zedillo, pero además, el largo ciclo de crecimiento de la economía estadounidense concluyó y las transformaciones que esto implique son un dato aún incierto. En las páginas siguientes se abordan los temas relativos a las dos preguntas planteadas, iniciando por el problema de los contenidos y alcances de la capacidad exportadora de la economía mexicana.

### **La inversión, el capital privado y las empresas trasnacionales: la industria automotriz**

De la segunda mitad de los años sesenta y hasta principios de los setenta la formación bruta de capital fijo (FBCF) se situó en torno a los 20 puntos del PIB. Posteriormente, superó por varios años 20% del PIB, alcanzando el máximo histórico de los últimos 50 años en 1981, con 25.7%. En los siguientes años osciló entre 16 y 19% del producto y es hasta los años de 1998 a 2000 que la FBCF representa algo más de 20% del PIB. Los resultados en el año 2001 no fueron mejores, dado el ambiente de recesión que comenzó a dominar las economías de América del Norte. Destaca que tras más de 15 años de estarse aplicando las propuestas de política económica del Consenso de Washington, no se ha logrado un periodo en que la FBCF supere los 20 puntos del PIB. Ha sido imposible que la inversión privada se acerque a esa cifra, mientras que la inver-

sión pública disminuye su peso relativo. En el año 2000, la inversión privada representó 17.8%, en tanto que la pública apenas 2.8 por ciento.

Como se destacó en la introducción, en el año 2001 la dinámica de la economía cambió, ganando fuerza la recesión conforme avanzó el año. Una vez más se alcanzó un punto de contracción de la economía en el que disminuyeron las inversiones, sin que el coeficiente de formación de capital a producto lograra alcanzar los 20 puntos. Pero además, en lo inmediato, para varias empresas las decisiones sobre modificación de activos, ampliación o modernización de sus plantas, y otras en que se concreta la formación de capital, estarán vinculadas al avance de la recuperación económica en Estados Unidos, dejando claramente establecida la falta de capacidad endógena de la acumulación de capital.

Consideradas por sectores, las actividades con un mayor crecimiento de la formación de capital son la industria automotriz y la maquila, en ambos casos principalmente a cuenta de capitales del exterior. En lo que concierne a la industria automotriz destacan las inversiones realizadas por las cinco empresas trasnacionales que operan desde hace años en el país. Algunas de ellas tienen un programa de inversiones desde finales de los años ochenta como parte de una estrategia para desplazar hacia áreas geográficas del centro y norte de México la producción de varios vehículos y de ciertos motores. En conjunto la producción de la industria automotriz, incluyendo autos, camiones ligeros y pesados, tractocamiones y autobuses, pasó de 822 000 unidades en el año de 1990 a 1 890 000 unidades en el año 2000.

Las inversiones realizadas desde principios de los años noventa ampliaron notablemente la capacidad de producción de las firmas que operan en México, al punto que hacia el año de 1998, era el doceavo productor en el mundo, con una capacidad muy cercana a la de Brasil. En el año 2000, México se ubicaba en el noveno sitio de la producción mundial de vehículos por delante de Brasil, pero también de Italia y Reino Unido. Como ejemplo, destaca que en los años 1995 a 1997, la producción de automóviles en México fue de 780 000 unidades, mientras que en Brasil era superior al millón de automóviles. Para el año 2000 se produjeron 1 279 000

automóviles en México, cifra superior a la producción realizada en Brasil.

Los cambios en la producción de vehículos automotores en México incluyen la incorporación de elementos del sistema *toyota* y otras reformas que han elevado la producción media por empleado. En el periodo de 1970 a 1993 se estima que ésta se incrementa de 12 a 18.8 vehículos. Y en el periodo de 1987 a 1996 el PIB real por persona ocupada se incrementó en la industria automotriz terminal en 1.5 veces [CEPAL, 1998].

Sin embargo, destaca que entre los mayores 14 productores en el mundo, México es el único con tan alto porcentaje de exportaciones sobre el total de su producción. El crecimiento en los últimos años tiene como destino el mercado externo. En el año de 1990 se exportaba 34% de la producción total, mientras que en 1998 se exportó 67.3% de la producción y en 2000, 76.8% [Bancomext, 1999 y 2001].\* Pero además, las firmas que operan en México tienen por destino casi absoluto el mercado de Estados Unidos. En el año 2000, del total de vehículos exportados, 84% fue hacia Estados Unidos y 10% a Canadá. Incluso las empresas transnacionales, sin incluir las estadounidenses, que tienen activos en México destinan la mayor parte de sus exportaciones hacia el norte del continente. El otro elemento característico de la industria automotriz en el país es el alto contenido importado de gran cantidad de modelos que se comercializan en México y la venta creciente de automóviles fabricados en plantas de otros países tanto de las firmas que ensamblan desde hace años en México, como de otras compañías que han ingresado en los años recientes al mercado.

Las importaciones de vehículos se autorizaron en diciembre de 1989, siendo una práctica reducida hasta el año de 1993. En ese año la importación de vehículos alcanza la cifra de 844.9 millones de dólares, mientras que para 2000 superó los 6 000 millones de dólares, lo que equivale a 20% de las exportaciones de la industria automotriz como un todo. El resultado de esta forma de operar es que no obstante el aumento de las exportaciones de esta

\* En las líneas siguientes la información que se utiliza sobre la industria automotriz, salvo cuando se mencione otra fuente, proceden de las dos publicaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior.

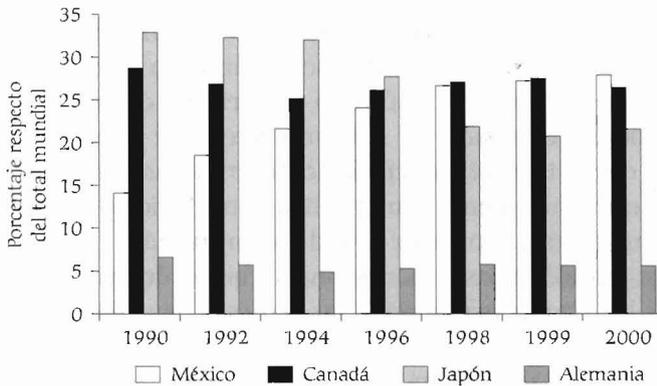
industria, en particular desde el año de 1995, el saldo de su comercio exterior representa una proporción menor del total de las exportaciones. En 1995, el superávit del comercio exterior de esta actividad equivalía a 41.7% de las exportaciones. En 2000 fue apenas 27.6%. Las características del mercado en México, con una muy alta concentración del ingreso que implica que se demanden en términos relativos un número importante de autos distintos a los modelos compactos y subcompactos que no se fabrican en el país, como también el crecimiento en las ventas de algunas marcas que únicamente comercializan en México puede implicar que el superávit exportador se reduzca aún más.

Si se consideran las importaciones de bienes de equipo que deben realizar las firmas armadoras, las remesas de utilidades al exterior de la inversión extranjera directa (IED), las transferencias por usos de marcas y patentes y los intereses pagados a las matrices o a bancos e instituciones financieras del exterior por cuenta de las empresas que operan en México, el aporte de divisas puede ser mínimo, no obstante que se trata de la rama de actividad económica con mayor exportación, sin estar dominada por la maquila.

La industria de partes automotrices tiene un esquema de comercio exterior semejante. En el año 2000 se exportó 78% de la producción total. El destino principal fue Estados Unidos con 76.9%, seguido de Canadá (4%) y Alemania (3.6%). En el periodo de 1990 a 2000, México pasa de ser el tercer proveedor de partes automotrices de Estados Unidos al primero, desplazando a Canadá y Japón. Como se observa en la gráfica 2, México ocupa el sitio de Japón como proveedor de autopartes y conjuntamente con Canadá explican más de 50% de las importaciones realizadas por firmas de la industria automotriz con operaciones en Estados Unidos.

Gran parte de las transacciones realizadas desde México con el exterior por empresas de fabricación de partes automotrices y de la industria automotriz terminal es comercio intraindustrial, cuyo crecimiento es particularmente notable desde la entrada en vigor del TLCAN. Pero como destaca Ramírez [2001: 186] es en el contexto de la lucha entre las tres grandes empresas transnacionales con matriz en Estados Unidos (GM, Ford y Chrysler) y los produc-

GRÁFICA 2

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE AUTOPARTES POR PAÍS,  
1990-2000

Fuente: Bancomext, 2001: 12.

tores de Japón y dada la vigencia del TLCAN que se han consolidado en México “empresas exportadoras de motores de cuatro cilindros gracias al intenso comercio intraindustrial de autopartes y ensamble de autos celebrado entre los tres países”. Pero como aclara el propio autor, el comercio intraindustrial es celebrado en su mayoría entre empresas transnacionales (ET) e incluye por tanto el comercio intraempresa o intrafirma. Diversos estudios (Wien-traub, 1997) han estimado que casi 50% de las exportaciones manufactureras son realizadas por ET de la industria automotriz, de la computación, la farmacéutica y otras, como también sucede con las exportaciones de Estados Unidos hacia México.

En síntesis y para los efectos de este trabajo, el avance de las exportaciones de la industria automotriz, además de contener un incremento de las importaciones, siempre considerando la evolución del mercado de Estados Unidos, incluye las estrategias de las firmas que desde ese país están intentando enfrentar la competencia de otras ET, con matriz en Europa o Japón. Sin embargo, estas mismas corporaciones han desarrollado estrategias para implantarse en el espacio de México y desde aquí disputar mercados con las empresas estadounidenses. Parte de estas estrate-

gias se ha concretado en un intenso proceso de adquisiciones y compras transfronterizas de grandes corporaciones que, por ejemplo, permiten que Daimler Benz se presente en la región de América del Norte por medio de la adquisición de Chrysler. Y años después, Renault regrese a la zona bajo nuevas condiciones, mediante la compra de Nissan. Pero también, les permiten desarrollar negocios intraempresa y con proveedores no necesariamente ubicados en el espacio de México. Así, el crecimiento de esta actividad y la mayor cuantía de las exportaciones no implican una mayor y más diversa participación de firmas con matriz en México. Por el contrario, hay una internacionalización creciente de uno de los sectores más dinámicos que opera en el mercado del país y se afirma el carácter no endógeno de los determinantes de la acumulación. Esto último será más severo en tanto involucre un mayor número de actividades económicas, sobre todo aquellas que concentran el sentido que tiene el crecimiento económico en los últimos años.

## Las manufacturas y la ampliación de la maquila

Las maquiladoras de exportación han crecido con particular intensidad en los últimos 15 a 17 años. Su peso en el personal ocupado en la manufactura se ha vuelto determinante, pero también es el sector con la mayor tasa de crecimiento del empleo en el periodo de 1989 a 1998 y salvo el comercio el único con tasa de crecimiento positivo [Vidal, 2001b]. Destaca igualmente el crecimiento de la inversión bruta fija. En el periodo de 1993 a 1997 creció 30% anual, sumando más de 12 000 millones de dólares, 11% del total nacional [Máttar, 2000: 238]; mientras que la FBCF creció en el mismo periodo a una tasa media anual de 2 por ciento.

La mayoría de la inversión realizada en la maquila es de origen extranjero e incluso se beneficiaba en años previos del régimen de excepción que permitía que la IED en esta actividad fuera mayoritaria. En el año 2000 los principales rubros que componen las exportaciones del sector de la maquila son, en orden de importancia según su monto: equipos y aparatos eléctricos y electrónicos;

maquinaria y equipos especiales para industrias diversas; textiles, artículos de vestir e industria del cuero; e industria automotriz. En conjunto suman 44.8% de las exportaciones totales, excluyendo las petroleras. Pero en el grupo, mientras equipos y aparatos eléctricos y electrónicos tienen mayor significación, los textiles la están perdiendo. Como se observa en el cuadro 1, las empresas exportadoras de la maquila de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos cobran importancia con relación al monto total de las exportaciones de esta actividad, como también considerando las exportaciones de la maquila en su conjunto. Incluso crecen en el total de las exportaciones, excluyendo las petroleras. Las exportaciones de empresas maquiladoras de este sector representan 87.2% del total que se exporta en el año 2000 y han crecido desde 1994 (véase el cuadro 1). Como en el caso de la industria de partes automotrices, las empresas maquiladoras de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos son en buena cantidad firmas trasnacionales. Sin embargo, mientras en partes automotrices destacan Delphi y Lear, respectivamente la mayor y una de las más grandes empresas trasnacionales del sector, ambas con matriz en Estados Unidos; en equipos y aparatos eléctricos y electrónicos hay una amplia diversidad de fabricantes considerando la ubicación de la empresa matriz, entre otras están: Sony, Matsushita Electric, Daewoo, Canon, Nortel, Motorola, IBM, Lucent Technologies. Varias compañías tienen pocos años de haber instalado factorías y otras han aumentado sus inversiones con la entrada en vigor del TLCAN. Se trata, sin duda, de empresas que funcionan considerando condiciones externas y sin plantearse una vinculación con proveedores del país.

Diversos estudios han documentado que hasta la fecha las maquilas que hay en México utilizan la energía y el trabajo como las principales contribuciones por parte del país [García Zamora, 2001]. No hay alguna cadena importante de productores que esté vinculada a estas empresas y mucho menos utilizan maquinaria fabricada en el territorio de México. Incluso, las empresas que fabrican partes automotrices exportan la casi totalidad de su producción, aun cuando son proveedores de las trasnacionales como Ford y General Motors. Por ejemplo, Delphi con cerca de 80 000 empleados en el año 2000 exportó 94.5% de sus ventas.

CUADRO 1

EQUIPOS Y APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS: EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y COMERCIO EXTERIOR (Porcentajes)

Años	Exportaciones de maquila de equipo y aparatos electrónicos y eléctricos/exportaciones totales de equipo y aparatos electrónicos y eléctricos	Exportaciones de maquila de equipo y aparatos electrónicos y eléctricos/exportaciones de maquila	Exportaciones de maquila de equipo y aparatos electrónicos y eléctricos/exportaciones manufactureras	Exportaciones de maquila de equipo y aparatos electrónicos y eléctricos/exportaciones no petroleras
1991	89.5	54.9	27.5	25.2
1993	87.7	56.3	29.5	27.7
1994*	81.0	53.3	27.8	26.2
1997	83.6	54.2	25.8	24.7
1998	84.0	52.8	26.4	25.4
1999	84.9	52.6	27.5	26.5
2000 <sup>p</sup>	87.2	54.0	29.3	28.6

Fuente: Banco de México, *Informe anual*, varios años.

\*Cifra estimada.

<sup>p</sup>Cifras preliminares.

Mientras que Lear, con cerca de 40 000 empleados exporta cerca de 70% de sus ventas totales [Vidal, 2001c:147].

La información más reciente contenida en diversos diarios de circulación nacional indica que se ha producido una drástica caída del empleo en la maquila. Pero además, hay un proceso de desplazamiento de algunas plantas hacia otras regiones, como Centroamérica y el Caribe. El hecho es particularmente notable en el caso de la industria textil, pero también está sucediendo entre plantas de fabricación de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos que se están ubicando en China. Los menores costos salariales son un elemento que explica la salida del país de algunas firmas. Otras más están realizando diversos cabildeos para que se mantengan condiciones fiscales de excepción y otros beneficios como condición para que continúen sus inversiones.

En todo caso, es claro que falta articulación con la dinámica de la economía del país y propiamente reproducen una modalidad de economía de enclave que América Latina conoció ampliamente

en los años del modelo primario exportador. Como en el caso de los emigrantes mexicanos que trabajan en Estados Unidos, la balanza de pagos del país se beneficia con divisas, cuyo origen es en México mismo, pero las decisiones de inversión de estas compañías se establecen según estrategias acordadas en otros territorios y no establecen vínculos ni tecnológicos, productivos ni de mercado con el resto de la economía del país. En resumen, no dotan a la economía de México de una capacidad exportadora endógena, mucho menos articulada con la expansión del mercado interno.

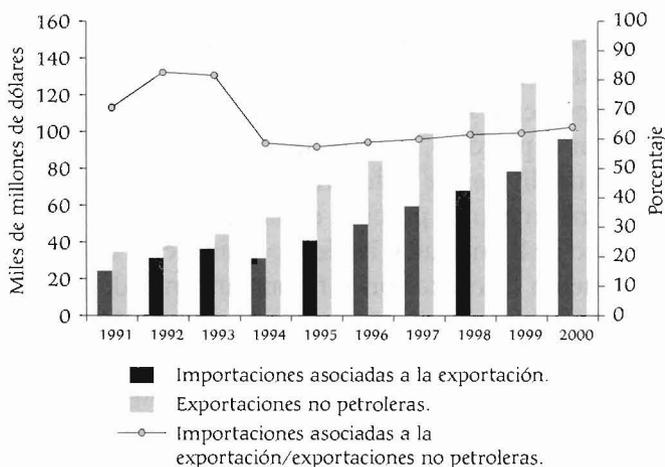
### Crecimiento de las exportaciones y del contenido importado de la producción manufacturera

Al observar el conjunto de las actividades exportadoras el carácter no endógeno del proceso se afirma. Por ejemplo, en la medida en que crecen las exportaciones, también aumenta el contenido importado de las mismas; si se considera que en 1995 inició un ciclo de expansión de las exportaciones que se prolongó hasta 2000 y principios del año 2001. Los resultados deberían ser favorables y hacer manifiesto el desarrollo de una capacidad exportadora endógena, los antecedentes así lo permitirían considerar. El año previo, en 1994, entró en vigor el TLCAN, las inversiones realizadas por empresas automotrices maduraron, la capacidad de producción en las empresas maquiladoras de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos y maquinaria y equipos para industrias diversas se incrementó y las reformas económicas, según las propuestas del Consenso de Washington, tenían años de haberse instrumentado. Se modificaron las reglas para ingreso de capital extranjero al país, avanzado firmemente en las privatizaciones y desregulado, y liberalizado los mercados financieros, por citar algunos importantes cambios. Sin embargo, los resultados sobre el contenido importado de las exportaciones, teniendo en cuenta el peso de las importaciones asociadas a la exportación en las exportaciones totales no petroleras, son poco favorables, como se muestra en la gráfica 3. Por el contrario, hay una tendencia a que aumente el peso de las

importaciones asociadas a la exportación en las exportaciones totales no petroleras, no obstante el incremento de las exportaciones. La tendencia se reforzaría si incluimos los bienes de capital importados por las firmas exportadoras y altamente exportadoras.

Otros indicadores pueden dar cuenta de las crecientes dificultades para mantener el impulso exportador. Más precisamente, conforme se incrementan las exportaciones manufactureras es necesario contar con más divisas para que nuevos incrementos sean posibles. Por ejemplo, si se comprende las diversas actividades exportadoras y se construye un indicador que resulte de restar al valor de las exportaciones las importaciones realizadas para que se produzcan o maquilen las mercancías destinadas al extranjero, el resultado puede ser definido como superávit exportador [Banamex, 2000].

GRÁFICA 3  
CONTENIDO IMPORTADO DE LA EXPORTACIONES,  
1991-2000



Fuente: Banco de México, Indicadores económicos y financieros. INEGI, Banco de información económica, en línea.

Si se compara este dato –superávit exportador– con las exportaciones totales resulta que el superávit es desde 1993, una proporción

decreciente de las exportaciones totales, como se observa en la primera columna del cuadro 2. Planteado de otra manera, el incremento en las exportaciones no resulta en una mayor capacidad de divisas. Por el contrario, cada vez aumentan más los centavos de dólar que deben importarse para producir un dólar más de exportaciones.

Si únicamente se consideran las exportaciones y el superávit no petrolero, la disminución desde el año de 1993 hasta el año 2001 es mayor y constante. Ello significa que los ingresos del petróleo continúan siendo un importante soporte de la expansión de la exportación de manufacturas. Pero, si se incluye en los requerimientos externos para las exportaciones totales los bienes de capital importados por las empresas exportadoras, el peso del superávit está en declive desde el año de 1993, cuando tuvo un sustancial aumento con relación al año previo, como se observa en la tercera columna del cuadro 2. Finalmente, si sólo se toma en cuenta el superávit resultado de las transacciones no petroleras, pero incluyendo los bienes de capital de empresas exportadoras no petroleras, y se compara con las exportaciones totales no petroleras, la tendencia descendente desde 1993 se mantiene y es aún mayor, como se constata en la cuarta columna del cuadro 2. En síntesis, al evaluar la operación en conjunto de las empresas exportadoras, sin considerar el petróleo, los resultados positivos en términos de aporte neto de divisas se reducen significativamente. Probablemente se consuma una porción de las divisas que resultan del saldo positivo de la maquila, haciendo manifiesto que para mantener el esquema de operación y financiamiento de las empresas exportadoras se requieren, en un cierto momento, divisas que provengan de otras fuentes.

Otras empresas exportadoras también realizan sistemáticamente importaciones, no sólo de insumos y bienes de equipo, sino de artículos que son comercializados en el país. Es una de las características de la apertura de la economía mexicana y de la relación que está desarrollando con la economía de Estados Unidos. Si se consideran otros elementos que acompañan el crecimiento por medio de las exportaciones, como es el incremento de las importaciones de alimentos, de ropa y calzado, de autos y otros

CUADRO 2  
 SUPERÁVIT EXPORTADOR Y EXPORTACIONES TOTALES  
 (Porcentajes)

Año	Superávit total*/ exportaciones totales	Superávit sin superávit exportador petrolero*/ exportaciones no petroleras	Superávit total descontando importaciones de bienes de capital de empresas exportadoras*/ exportaciones totales	Superávit sin superávit exportador petrolero, descontando importaciones de bienes de capital de empresas exportadoras*/ exportaciones no petroleras
1991	28.6	n.d.	19.1	n.d.
1992	28.2	n.d.	18.0	n.d.
1993	52.9	73.6	47.4	63.1
1994	44.8	61.6	39.6	52.1
1995	44.9	66.0	39.4	57.4
1996	44.9	59.8	39.4	50.9
1997	41.7	54.2	35.7	44.2
1998	37.3	50.8	30.8	40.4
1999	38.0	50.8	31.1	39.5
2000	38.2	47.7	31.9	36.1
2001	35.7	45.0	28.5	33.8

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos y financieros, INEGI, Banco de información económica, en línea.

\* Cifras estimadas para 2001.

vehículos, como de los más diversos bienes de consumo, considerando el mantenimiento de una altísima concentración del ingreso y el desplazamiento hacia actividades comerciales de amplios sectores de empresarios medios y grandes, los requerimientos de divisas se multiplican sin que el aumento en las exportaciones manufactureras puedan proveerlas. En resumen, la propia dinámica del crecimiento fundado en las exportaciones manufactureras cuando se asienta en la maquila o en actividades con un alto contenido importado y no está articulado con la expansión del mercado interno implica que pronto se agoten las fuentes para financiar su expansión. Las empresas que hacen posible el incremento de las exportaciones manufactureras no pueden financiar de forma sostenida y en el largo plazo el modelo exportador que se pretende consolidar. Ésta es la dificultad de mantener y buscar profundizar la estrategia económica desarrollada en la administración de Zedillo por el actual gobierno de Fox.

## Las grandes empresas y los resultados de la política económica: a manera de conclusión

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se realizaron varias de las más importantes reformas económicas de los últimos años. Por lo que concierne a las medidas que impulsan la participación del capital privado en la conducción de la economía y como elemento fundamental del proceso de inversiones, destacan las privatizaciones, entre ellas las de los bancos comerciales, las siderúrgicas, las líneas aéreas, teléfonos y diversas empresas manufactureras y los cambios en los mecanismos de financiamiento del gasto público, pero también las diversas medidas para desregular y liberalizar los mecanismos del crédito y terminar de eliminar las separaciones entre los diversos operadores del sistema financiero. En fin, igualmente fueron importantes las desregulaciones en materia de transporte de carga y de pasajeros, en la operación de ferrocarriles y puertos, en líneas aéreas y en telecomunicaciones [Vidal, 2001a y 2001c].

Hasta finales del gobierno de Salinas de Gortari estos cambios no habían permitido que un amplio grupo de grandes empresas del país lograran avanzar hacia el exterior y ocuparan un sitio relevante por el monto de sus exportaciones en los flujos de comercio internacional. Habían varias firmas que compraron activos en el extranjero, como Vitro, Cemex, Bimbo, La Moderna, Cannon Mills. Algunas más avanzaron en la exportación de sus productos como la propia Cemex y Grupo Modelo. Sin embargo, no había un segmento de grandes empresas que desde diversos sectores fuera la expresión de una estrategia exportadora. Incluso, las exportaciones por cuenta de las empresas de la industria automotriz no habían crecido de forma importante. Como tampoco se había producido el drástico crecimiento de las exportaciones por cuenta de las empresas maquiladoras de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos.

Como se destacó, es en la segunda mitad de los años noventa cuando se produce el importante aumento de exportaciones por cuenta de la industria automotriz y de equipos y aparatos eléc-

tricos y electrónicos. Antes, el gobierno de Salinas de Gortari había flexibilizado las condiciones para que la participación de la inversión extranjera directa pudiera participar en más ramas económicas, a la vez que podía detentar un mayor monto del capital. La flexibilización avanzó cuando se estableció una nueva ley en diciembre de 1993. También se modificó el régimen de inversión neutra, haciendo posible que por medio de la figura de inversión temporal y con el establecimiento de un fideicomiso de capitales del exterior pudieran participar en aquellos sectores en que se limitaba su inversión, como en el caso de medios de comunicación. En fin, los cambios incluyeron eliminar las restricciones —a finales de 1990— para que los extranjeros compraran títulos de renta fija, incluidos los papeles gubernamentales.

Algunas medidas más pueden agregarse para completar el cuadro de reformas. No obstante las enunciadas dan cuenta de un resultado económico que no se percibe en los documentos gubernamentales, ni en las declaraciones de los principales dirigentes gubernamentales y de organismos empresariales. Desde principios de 1994 era claro el predominio de la tendencia a trasladar activos a manos de capitales del exterior. Lo mismo acontece entre las empresas resultado de las privatizaciones, como entre corporaciones que estaban en manos de capitales del país [Vidal, 2002 y 2001a]. Con la crisis monetaria y bancaria de finales de 1994 el proceso se acelera.

Desde 1995, el traslado de activos a firmas extranjeras se multiplica e incluye segmentos enteros de la actividad económica. Es el caso de los bancos, pero también de las compañías de seguros y de las recién formadas sociedades de inversión en fondos para el retiro. Entre compañías del comercio, empresas hoteleras, de fabricación de alimentos, de bebidas y en las telecomunicaciones. Hoy, por ejemplo, Telcel, la operadora de telefonía móvil que se origina del grupo Telmex compite en ese mercado con la principal firma en el ámbito mundial, Vodafone y con una operadora que ha estado creciendo en toda América Latina, Telefónica Móviles. Es en este contexto que crecen las exportaciones manufactureras en las ramas de automóviles, partes automotrices, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos, y maquinaria y equipos especiales

para industrias diversas, dominados por las empresas maquiladoras o por algunas firmas transnacionales.

Durante la administración de Zedillo, las privatizaciones no distinguieron entre capitales del país y externos como posibles adquirientes. Por el contrario, se postuló la idea de que la presencia de capitales del exterior era en sí misma un signo de mayor certidumbre financiera y eficacia económica. Con ese argumento se insistió lo positivo del aumento de la inversión extranjera en la banca, hasta el punto que en el gobierno de Fox los bancos –que por cierto incluyen aseguradoras, compañías de fianzas, arrendadoras, sociedades de inversión, casas de bolsa, como parte de los negocios del grupo– en manos de extranjeros, manejan alrededor de 90% de la captación y de los activos. El punto es que tienen políticas de crecimiento que no necesariamente se vinculan a la ampliación del mercado interno. Su interés en financiar bienes en tránsito puede ser particularmente importante, como también el ser un puente con la colocación de títulos en los mercados externos por cuenta de las grandes empresas que actúan en el país. El pendiente es la vinculación entre crédito y ampliación de la capacidad de producción por medios propios ligada al crecimiento del mercado interno.

En resumen, la encrucijada que no puede resolver positivamente la continuidad en la reforma económica impulsada según los parámetros del Washington Consensus es la del crecimiento estable y de largo plazo, fundado en la ampliación de la capacidad de producción y en alcanzar el objetivo de trabajo para todos. Los datos que arroja la estrategia de cambio impulsada por los gobiernos desde la época de Miguel de la Madrid son que, sin contar con medios financieros propios fundados en la profundización del crédito interno, con una política que separa las instituciones financieras; sin tener a la vez empresas que establezcan su capacidad exportadora para articularse con diversos sectores de la producción en el país y con amplias ventas en territorio nacional y, sin haber generado capacidades endógenas de producción fundadas en desarrollos tecnológicos, aglomeración industrial y amplia infraestructura económica es imposible crecer limitando la pobreza y disminuyendo la fragmentación social. Este es el punto en que

se encuentra el país y lo que obliga a considerar otras alternativas de política económica.

## Bibliografía

- BANCOMEXT [2001], *Evolución del sector automotriz*, México, publicación electrónica.
- [1999], *Industria automotriz. Programa de promoción*, México.
- BANAMEX [2000], "Evolución de la balanza comercial", en *Examen de la situación económica de México*, México, agosto, versión electrónica.
- CEPAL [1998], *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- GARCÍA ZAMORA, R. [2001], "La maquila y la inversión extranjera directa en México", en *Información Comercial Española. Revista de Economía*, núm. 795, Ministerio de Economía, Madrid, noviembre-diciembre, pp. 127-139.
- MÁTTAR, J. [2000], "Inversión y crecimiento durante las reformas económicas", en *Reformas económicas en México 1982-1999*, 1a. edición, FCE, México.
- RAMÍREZ, J. [2001], "Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México", en A. Borja (coord.), *Para evaluar el TLCAN*, 1a. edición, Miguel Ángel Porrúa Editor, México.
- VIDAL, G. [2002], *Grandes empresas, economía y poder en México*, 2a. ed., Plaza y Valdés, México.
- [2001a], *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina*, 1a. ed., Anthropos Editorial, Barcelona.
- [2001b], "Corporaciones, inversión extranjera y mercado externo en México", en G. Vidal (coord.), *México y la economía Mundial*, 1a. ed., Miguel Ángel Porrúa Editor, México.
- [2001c], "Grandes empresas, apertura externa y transformación de la economía mexicana", en *Información Comercial Española. Revista de Economía*, núm. 795, Ministerio de Economía, Madrid, noviembre-diciembre, pp. 140-154.
- WIENRAUB, S. [1997], *El TLC cumple tres años: un informe de sus avances*, 1a. ed., ITAM-FCE, México.

# L a reforma del Estado y los servicios financieros: el caso del Sistema de Ahorro para el Retiro

Laura Rodríguez Camacho\*

## Introducción

En las dos últimas décadas las economías latinoamericanas han llevado a cabo en menor o mayor medida reformas de carácter estructural en áreas productivas, comerciales, financieras y sociales. El proceso de globalización económica y financiera implicó desregular las economías de gran parte del mundo poniendo atención en las regiones subdesarrolladas. En este sentido, el Estado tendría que adaptarse a una nueva relación con el capital, la cual impone como forma predominante el libre mercado. Así, el papel del Estado es de árbitro y determinante del buen funcionamiento del mercado y sus reglas. Es decir, es el vigilante y garante del mercado y sus agentes [Villarreal, 1985].

De esta manera, el Estado tiene que reducir sus funciones para delegar hacia la iniciativa privada todas aquellas actividades no estratégicas desde el punto de vista neoliberal, como son la productiva (venta de industrias), financiera (privatización de los bancos comerciales y reestructuración del sistema en general), hasta el área social (seguridad social, educación, salud, etcétera).

La reforma a los sistemas de previsión social en México forma parte de la reforma del Estado; ésta responde a factores de cambio determinantes en los sistemas de seguridad social como son: la estructura de la producción y del trabajo, los cambios socioeco-

\*Maestría en economía por la ENEP-Aragón. Participa en el proyecto Finanzas públicas y políticas financieras en el contexto de la reforma del Estado. Desregulación económica en el nuevo marco institucional, coordinado por Irma Manrique Campos.

nómicos, demográficos, epidemiológicos, las expectativas de vida y por supuesto el nuevo papel del Estado en una economía desregulada. Algunos servicios que otorga la seguridad social se privatizan y con ello la redefinición de los servicios de seguridad por servicios financieros. El objetivo de este trabajo es evaluar el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones como parte de la reforma del Estado y su transformación en servicios financieros propiamente dichos, con el surgimiento de la industria de las Administradoras de fondo para el retiro (Afore).

En la primera parte, se expondrán las características que dieron origen a la reforma en los sistemas de seguridad social; en la segunda, los cambios que ha sufrido el esquema de previsión social desde 1992 hasta nuestros días; en el tercer apartado analizaremos el comportamiento de las afores desde la perspectiva de los servicios financieros.

## Reforma del Estado

El nuevo proceso de acumulación de capital exige innovadoras formas de funcionamiento que se basan en el libre mercado; así, las economías del mundo adoptan lineamientos de política económica encaminada a la apertura comercial, desregulación de las actividades económicas y una menor participación del Estado en actividades económicas. La premisa básica de un mercado libre, es que sólo éste es capaz de regular y asignar de manera eficiente los recursos. La desregulación económica implica la venta de empresas que antes eran propiedad del Estado y que por su importancia fueron el motor de desarrollo y crecimiento de la economía mexicana durante por lo menos tres décadas (1940 a 1970). Sin embargo, la desregulación no sólo se establece por el lado de la producción y los servicios, sino que tiene efecto en el terreno social pues los servicios como la salud y la seguridad social también sufren una transformación con la reforma del Estado.

Ésta se inicia a finales de los años ochenta y representó un viraje en el sistema económico, político y social en México con la modernización económica mediante “un proceso que impone adoptar las estructuras económicas a las condiciones por las que

atraviesa el país (en 1989) y a las tendencias de la economía mundial" [PND, 1988-1994].

El proceso de privatización de empresas públicas fue paulatino, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se establecen objetivos encaminados hacia la llamada modernización del Estado: control sobre las finanzas públicas por medio de una reducción del gasto público, eficacia del sector público (menor participación del Estado en la economía, su achicamiento y refuncionalización), la concentración en actividades prioritarias y estratégicas<sup>1</sup> (privatización de empresas paraestatales y sólo controlar las empresas energéticas); la promoción de la eficiencia productiva; competitividad en el exterior y consolidación de la apertura comercial con garantía para acceder a los mercados externos con base en una distribución arancelaria más equitativa una mejor distribución del ingreso, negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; promoción del ahorro interno [PND, 1989].

El equilibrio fiscal y el control de la inflación pasan a primer plano, por lo que las prioridades del Estado no son los servicios orientados al bienestar social sino un control exhaustivo del gasto y una optimización de los recursos vía ingresos. Hay entonces un cambio en el papel del Estado con relación a las políticas sociales sobre educación, salud, políticas laborales y de seguridad social.

La participación del gasto gubernamental sobre los proyectos de bienestar social está limitada y, en casos más agudos, sesgada por una política económica destinada a corregir los déficit fiscales y la entrada de mayor capital extranjero.

## Reforma y desregulación del sistema de seguridad social

La seguridad social en México está integrada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) y

<sup>1</sup>Sólo las empresas energéticas eran consideradas en este plan como áreas estratégicas, hoy en día dejan de ser concebidas como eje fundamental de la economía y de la soberanía nacional.

la Secretaría de Marina (SM), además de algunos servicios que ofrecen algunas instituciones del sector privado. Sin embargo, el eje de la seguridad social lo constituyen el IMSS y el ISSSTE, pues en su conjunto suman aproximadamente 54.9 millones de derechohabientes para 1999, de los cuales 44 887 pertenecen a los asegurados del IMSS y 10 094 son asegurados del ISSSTE.

En 1992-1993 se reforman las leyes del Seguro Social, Infonavit e ISSSTE para dar lugar al sistema obligatorio de ahorro forzoso para el retiro, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual se basa en la capitalización individual y en la administración privada de los fondos destinados al retiro y prestaciones de la seguridad social. Este modelo de capitalización sustituyó al sistema de reparto intrageneracional y de control público. El SAR era un modelo de dos pilares: el de reparto simple y el de capitalización individual [Ulloa, 1999]. La administración de estos fondos en un primer momento fue mixta, a la par se crea la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar). Los objetivos primordiales de esta reforma fueron: mejorar las pensiones de los trabajadores en el momento en que se retiren de la vida laboral e incrementar el nivel de ahorro interno.

Con esta nueva ley destacan cinco tipos de seguros: 1. El seguro de invalidez y vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, 2. De riesgo de trabajo, 3. De enfermedad general y maternidad, 4. De guardería, y 5. El SAR. La administración de estos fondos fue mixta y de naturaleza tripartita para el caso del IMSS y bipartita para el caso del ISSSTE. Este nuevo sistema tenía las siguientes características: cobertura obligatoria, aportes definidos, capitalización individual de seguro de retiro, inversión estatal de los recursos del seguro de retiro en créditos a cargo del gobierno federal, rendimiento mínimo garantizado para las inversiones estatales del seguro de retiro y la administración de los saldos por concepto de retiro traducidos en contratación privada de una renta vitalicia.

El patrón financió el nuevo seguro con 2% adicional más 5% por concepto de vivienda, de tal suerte que el seguro se dividió en dos subcuentas: la de seguro de retiro y la de vivienda.

En 1995 se modifica el régimen del SAR y surge la nueva Ley del Seguro Social que establece y regula el nuevo sistema de pensio-

nes con carácter privado que entró en vigor el 1 de julio de 1997. Las modificaciones más importantes son con relación al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte cuyo esquema se convierte en tres vertientes: el de gastos médicos de pensionado, el seguro de invalidez y vida, y el de retiro y cesantía en edad avanzada y vejez. Los dos últimos son administrados por empresas privadas de pensiones, que son las Administradoras de fondos para el retiro (Afore) mediante cuentas individuales que están integradas en la cuenta de retiro y la de vivienda dentro del esquema del SAR.

La composición financiera de este nuevo esquema es el siguiente: 4.5% para el ramo de cesantía y vejez, 2% para el retiro al igual que de cuota social, lo que hace un total de 8.5 que será administrado e invertido por las Afore. El 5% de la subcuenta de vivienda que la administra el Infonavit y 4% restante depositado en el IMSS lo que da un total de 17.1% en régimen anterior, la cuantía total era de 15.5%. Cabe señalar que en la cuenta de retiro también se observan las aportaciones voluntarias y los rendimientos que las administradoras deben otorgar por la inversión de los fondos mediante las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefore).<sup>2</sup> El objetivo principal es la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores.

La elección de "Afore" y "Siefore" la establecen los trabajadores de manera libre. Aquí existe un problema de información, ya que los trabajadores no tienen conocimiento de las distintas Siefore que pertenecen a las Afore y sobre el manejo de los fondos. Esto es porque la ley establece que una Afore puede tener dos Siefore trabajando para la misma administradora. Mediante este esquema, la seguridad social se convierte en un servicio financiero, los trabajadores acuden al mercado a elegir "libremente" una administradora que les provea de un servicio financiero y eligiendo la

<sup>2</sup>Uno de los aspectos que definen a las Siefore es la valuación definida como el procedimiento que se lleva a cabo para darle un precio (en pesos) a cada uno de los instrumentos financieros que mantienen las Siefore según las condiciones de los mercados financieros. Se dice que cada trabajador es parcialmente dueño de la Siefore donde se invierten sus aportaciones. [http://www.consr.gob.mx/sistemas/imss/temas\\_interes/sierofe.shtml](http://www.consr.gob.mx/sistemas/imss/temas_interes/sierofe.shtml)

sociedad de inversión que le dé óptimos beneficios y bajas comisiones. Los trabajadores que tienen en promedio 3.5 veces su salario y han elegido una Afore no siempre conocen los instrumentos financieros y los rendimientos reales que ofrece la Afore o Siefore. Es decir, no cuentan con información que les permita la elección de las Siefore y los instrumentos financieros para la toma de decisiones.

El artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece que el régimen de inversión debe otorgar mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, de tal forma que se incremente el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo. La inversión deberá ser en instrumentos del gobierno federal, de renta variable, instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas, títulos de deuda emitidos por una institución de banca múltiple o de banca de desarrollo.

La exposición de motivos a la iniciativa de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro de 1995, enviada por Ernesto Zedillo,

se plantea la necesidad de que a través de las Afore, se impulse el desarrollo de los mercados financieros y se profundice la intermediación financiera, con lo que se diversificarán y aparecerán nuevos instrumentos financieros. El aumento en la disponibilidad de recursos en los mercados financieros repercutirá en la disminución de las tasas de crédito para las empresas, en el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda para las empresas y en el crecimiento de los mercados de capitales [Zedillo, 1999].

Predomina un interés en fortalecer y consolidar el sistema financiero<sup>3</sup> nacional con los fondos de los trabajadores para canalizarlos hacia el mercado de capitales, sin considerar el riesgo sistémico de este mercado. Prueba de ello es la modificación de las reglas generales sobre el régimen de inversión al que deben suje-

<sup>3</sup>El fortalecimiento del sistema financiero se quebró con la crisis bancaria de 1994, el costo fiscal representa para la sociedad mexicana que esta deuda se herede por tres generaciones.

tarse las sociedades de inversión especializadas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de diciembre de 2001, donde las Siefore podrán celebrar operaciones con productos derivados y operaciones en moneda extranjera, principalmente con dólares, euros y yenes [DOF, 2001] en las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la de aportaciones voluntarias. La citada modificación instrumenta a las Siefore básicas a invertir 51% en unidades de inversión (udis). Los recursos podrán ser utilizados en empresas como Pemex, CFE, y otras firmas para financiar sus proyectos. Otra modificación es establecer nuevos límites por el nivel de calificación crediticia para reducir el límite por emisor. Por ejemplo, si el grado de inversión es AAA se establece 100% del activo de la Siefore y hasta 5% en un mismo emisor.

La flexibilización del régimen de inversión responde a varias causas entre las más importantes destacan que debe haber mayores instrumentos para diversificar las carteras; de esta forma, la Siefore controlaría el portafolio y no cada instrumento, por otro lado, la inversión de los fondos debe encontrar nuevos nichos de inversión ante el creciente deterioro de la economía registrado en 2001, la concentración de los fondos de pensiones hasta 90% en manos de valores gubernamentales y la poca participación de emisores privados.

El nuevo régimen establece nuevos límites de inversión: hasta 100% en instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal o el Banco de México; la inversión en instrumentos emitidos por empresas privadas denominados en unidades de inversión, es de hasta 35% del activo de la Siefore básica. El límite de inversión en instrumentos emitidos por bancos comerciales, así como depósitos a la vista y las de entidades financieras, será de 10%; la inversión en instrumentos denominados en dólares, euros y yenes podrá ser conjuntamente de 10%, siempre y cuando se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores.

La diversificación de la cartera se da en inversiones emitidas, avaladas o aceptadas por un mismo emisor, se podrá invertir hasta 10% del activo total; si es la sociedad de inversión, tiene un límite de 5% o bien hasta 10% en instrumentos emitidos por empresas

privadas, o bien emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito con quienes la Afore tenga nexos patrimoniales, si son instrumentos pertenecientes a una misma emisión el monto de inversión será de 20 por ciento.

La reforma de la seguridad social ofrece a los trabajadores un plan de pensión o retiro basado en los servicios financieros que ofrecen las administradoras. Su principal objetivo es la capitalización individual de los recursos, de tal forma que la responsabilidad recae en los trabajadores quienes deberán elegir de forma "libre" la administradora que le manejará sus fondos cobrando comisiones por los servicios y pagando un rendimiento que previamente se invirtió en bonos y que favorece también a las Afore.

## La industria de las Afore y los servicios financieros

Al privatizarse el sistema de pensiones con la nueva Ley de Ahorro para el Retiro surgen, como se dijo, las Administradoras de fondos para el retiro (Afore) que son instituciones financieras destinadas a administrar los fondos que aportan los trabajadores del Seguro Social. Las cuentas son administradas a partir de 1997 y desde esta fecha los trabajadores que inician su vida laboral están obligados a elegir una Afore, mientras que los fondos de vivienda son administrados por el Infonavit y los trabajadores del ISSSTE registran sus aportaciones en el SAR que administra una institución de crédito. Los fondos que se destinan para cubrir el seguro por invalidez y vida los administran las aseguradoras mediante las empresas de pensiones.<sup>4</sup>

Al entrar en vigor la nueva Ley de Pensiones se autorizaron 17 empresas financieras especializadas en fondos de ahorro para el retiro. El número de afiliados a diciembre de 1997 fue de 11 399 114, cuatro años después (mayo de 2002) el número de afiliados era

<sup>4</sup>A partir de 1997 se reformó la nueva Ley de Seguro Social en donde se establece que será una empresa de seguros quien pague las pensiones por invalidez y vida al trabajador y sus beneficiarios. Aquéllos deberán elegir una empresa y en ésta se depositará el monto constitutivo para el pago vitalicio de la pensión. El monto constitutivo se obtiene de las aportaciones que el trabajador haya realizado en su vida laboral más una prima que va con cargo al erario público.

de alrededor de 26 846 118 lo que significa un incremento de 57%. Anualmente la tasa de crecimiento se ha movido 20%, sin embargo, esta cifra es un poco engañosa ya que existen cambios en la estructura laboral que no necesariamente se ajustan a esta cifra, como el caso de aquellos que quedan registrados en el sistema como afiliados pero que sus aportaciones no son periódicas y están en el subempleo como la economía informal, autoempleados o en el desempleo abierto (cuadro 1).

Las 17 administradoras que componen el sistema se fusionaron en el primer año quedando cuatro: Previater, Atlántico-Promex, Capitaliza y Génesis. En el caso de Sólida Banorte se realiza una alianza estratégica con Banamex y Generali, ésta es una de las empresas de seguros más grandes en Europa. El primero al ser vendido al City Group, se fusiona con Garante que era de City Bank. En el caso de Bital, es vendida a ING y Bancrecer Dresdner a Allianz que son empresas de seguros. Esto indica que la composición de las administradoras que originalmente estaban vinculadas a grupos financieros encabezados por un banco ahora se mueven más hacia aquéllos cuya cabeza es una empresa de seguros. Actualmente el sistema está compuesto por 13 Afore. Es interesante observar las instituciones financieras que administran fondos de retiro pues sufren de cambios constantes como el resto del sistema financiero y por ello son susceptibles de fusiones, quiebras técnicas o venta a grupos de capital extranjero.

En la gráfica 1 observamos cómo se encuentra actualmente la participación de mercado de las Afore; en el 2002 se puede decir que la participación en términos de mercado fue ligeramente homogénea.

En el mercado, cinco empresas concentran más de 64.7% de la participación potencial, Banamex actualmente concentra el mayor porcentaje de afiliados con 18% por la fusión con Garante. Bancomer se consideró el líder al concentrar en un inicio 20% de la participación de mercado, cifra máxima que estipulaba la ley, actualmente concentra 14%. Empresas como Santander, Profuturo e ING concentran 32.7%, es decir, se han encontrado un alto grado de concentración en este sector y la tendencia probablemente será la fusión con empresas de capital o con las ya existentes.

CUADRO 1

TRABAJADORES AFILIADOS POR INSTITUCIÓN 1997-2002\*

Afore	Total de afiliados					
	A dic. 1997	A dic. 1998	A dic. 1999	A dic. 2000	A dic. 2001***	A may. 2002
Bancomer	1 875 491	2 225 504	2 480 657	2 868 189	3 740 168	3 804 269
Santander mexicano	1 848 480	1 968 588	2 200 379	2 465 735	3 218 801	3 230 057
Profuturo GNP	1 403 681	1 929 811	2 024 466	2 098 629	2 783 701	2 837 658
Banamex Aegon	1 368 487	1 567 262	1 878 471	2 248 343	2 640 629	4 785 950
Garante <sup>5</sup>	1 225 855	1 533 244	1 694 936	1 965 519	2 221 535	s/d
Bitel <sup>6</sup>	1 020 824	1 304 874	1 611 047	1 868 754	2 720 896	2 725 331
Sólida Banorte**	756 576	1 190 874	1 351 378	1 581 460	2 400 764	2 489 545
Bancreer -Dresdner <sup>6</sup>	552 013	807 510	626 772	659 526	1 282 854	1 278 144
Siglo XXI	303 268	423 431	484 710	579 099	1 300 417	1 308 609
Principal <sup>7</sup>	67 816	302 800	393 146	610 745	1 354 032	1 380 054
Inbursa	294 633	369 884	380 587	391 024	1 095 802	1 083 425
Tepeyac	94 990	141 209	226 730	298 820	939 437	943 770
Zurich	20 128	119 259	203 224	209 113	819 498	807 962
Previnter <sup>1</sup>	280 424	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Atlántico-Promex <sup>2</sup>	174 648	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Capitaliza <sup>3</sup>	23 494	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Génesis <sup>4</sup>	118 306	141 558	s/d	s/d	s/d	s/d
Total	11 399 114	14 025 682	15 594 503	17 844 956	26 518 534	26 864 118

Fuente: Consar varios años.

<sup>1</sup>Se fusiona con Profuturo.

<sup>2</sup>Fusión con Principal.

<sup>3</sup>Fusión con Inbursa.

<sup>4</sup>Fusión con Santander.

<sup>5</sup>Se fusiona con Banamex.

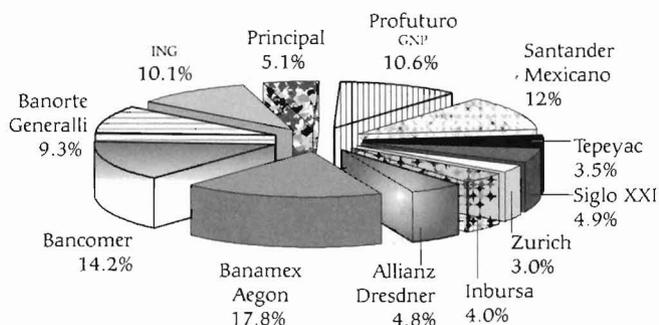
<sup>6</sup>Fusión con Allianz.

<sup>7</sup>Datos a mayo de ese año.

\*\* Alianza estratégica con Generali.

\*\*\* Desde agosto se toman en cuenta los 7 057 265 trabajadores que estaban en la cuenta concentradora.

GRÁFICA 1  
PARTICIPACIÓN DE MERCADO  
A MAYO DE 2002



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

En agosto de 2001 había 7 051 420 de trabajadores sin elegir Afore y tenían sus recursos en la cuenta concentradora del Banco de México. La ley establecía que si después de cinco años los trabajadores no elegían su Afore, el Banco de México les asignaría una con excepción de Banamex pues se encontraba en fusión con Garante. Aun con el traslado de estos fondos a las Afore restantes no se logró revertir el nivel de concentración y sí se fortaleció el oligopolio de las administradoras.

La competitividad de las Afore se refleja en la estructura de comisiones que registra con relación a los rendimientos generados. Las compañías como Bancomer, Banamex y Bital sólo aplican una comisión por flujo de 1.68, 1.70 y 1.68 respectivamente, nueve compañías cobran comisión por flujo y por saldo, y, además, otra por reposición de estados de cuenta o documentos de hasta 10 udis. Estas compañías son: Allianz, Banorte, Garante, Principal, Profuturo, Santander, Tepeyac, Siglo XXI y Zurich; en el caso de Inbursa cobra una comisión de 33% con base en el rendimiento de la cuenta anualmente y un costo por estado de cuenta adicional y por reposición de documentos (véase el cuadro 2).

Se considera que esta estructura de comisión en los próximos 10 años podría seguir intacta; sin embargo, si consideramos la inestabilidad laboral las comisiones sobre los saldos de las cuentas

CUADRO 2  
ESTRUCTURA DE COMISIONES POR AFORE, MAYO DE 2002

	<i>Sobre flujo %</i>	<i>Sobre saldo %</i>	<i>Sobre rendimiento %</i>
Allianz	1.6	0.5	-
Banamex Aegon	1.7	-	-
Bancomer	1.68	-	-
Banorte Generali	1.45	1	-
ING	1.68	-	-
Principal	1.6	0.45	-
Profuturo GNP	1.67	0.7	-
Santander Mexicano	1.7	1	-
Tepeyac	1.6	0.15	-
Siglo XXI	1.45	0.2	-
Zurich	1.65	0.5	-
Inbursa	-	-	33

Fuente: Consar, boletín estadístico varios años.

tendrán un efecto negativo, pues no se realizarían aportaciones en las cuentas de retiro; en un futuro, en el momento de retirarse, se tendría un monto que tal vez no cubriera el pago de la pensión. Es decir, que el que se conserve la estructura de comisiones inalterada no garantiza el pago de una pensión y sí, por otro lado, observamos el rubro de las aportaciones voluntarias, sólo representan 0.73% del total de aportaciones de la cuenta de retiro. Los trabajadores sólo dependen de las aportaciones que se registran mientras están trabajando.

El otro elemento de análisis es la rentabilidad que las Siefore han otorgado. Si bien la estructura de comisiones entre las Afore es relativamente homogénea, la rentabilidad que les otorgan a los trabajadores es variable. El cuadro 3 muestra los rendimientos netos reales de las Siefore.

Se observa que a lo largo de estos cuatro años la Siefore con mayor rendimiento es Banamex, otorgando un rendimiento en promedio de 8.6%, le sigue BBV Bancomer, Principal y Zurich, estas últimas con menor participación de afiliados. La que menor rendimiento ha otorgado es Santander Mexicano que es la que está en tercer lugar de afiliados y la Siefore de Siglo XXI. El ren-

CUADRO 3  
INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO REAL\*  
(Porcentaje)

<i>Siefores</i>	1998	1999	2000	2001
Banamex núm. 1	5.03	12.93	7.35	9.13
Bancomer	5.08	12.42	6.62	8.97
Bancreer Dresdner I-1	4.76	12.18	6.6	7.88
Bital S1 de Renta Real	4.81	12.65	6.42	s/d
Garante 1	5.36	12.76	6.79	8.5
Génesis	4.24	s/d	s/d	s/d
Inbursa	3.69	9.07	6.58	6.25
Principal	6.05	12.95	5.36	8.78
Fondo Profuturo	5.73	12.41	6.83	8.68
Ahorro Santander Mexicano	3.11	11.84	6.86	7.5
Fondo Sólida Banorte Generalli	5.01	12.71	6.34	8.3
Tepeyac	3.43	11.69	6.46	7.89
Siglo XXI	3.74	12.71	7.11	8.66
Zurich	4.96	12.56	7	8.49
ING	-	-	-	9.18
Promedio del Sistema**	4.8	12.26	6.67	8.49

Fuente: Consar.

\* Representa el rendimiento anual que podrá ganar un trabajador si los rendimientos de gestión históricos y las comisiones autorizadas se mantienen constantes en un periodo de 25 años. Por lo que únicamente expresa la rentabilidad actual proyectada en tiempo.

\*\* Promedio ponderado por el valor de los activos netos de la Siefore.

dimiento promedio calculado con base en la variación del precio de la acción de la Siefore en promedio ha sido de 10.42 y el rendimiento que obtuvieron los activos de las Siefore antes del cobro de comisiones sobre saldo es de 11.02.

Tanto la rentabilidad como el rendimiento de gestión se han incrementado a lo largo de los cuatro años, esto significa que las Siefore han dado un rendimiento constante y superior a la inflación e incluso a las tasa de interés que ha llegado a ser de 6%, la tasa que paga los cetes (véase el cuadro 4).

Las iniciativas legislativas de una mayor flexibilidad en la composición de las carteras de las Siefore abogan por una mayor participación en el mercado de capitales. Se estima que de seguir la estructura de comisiones constante e inalterada, el rendimiento esperado en 10 años será de 8 a 9 por ciento.

CUADRO 4  
RENTABILIDAD DE LA SIEFORE Y RENDIMIENTO DE GESTIÓN

	<i>Rendimiento de la Siefore</i>		<i>Rendimiento de gestión</i>	
	<i>Nominal</i>	<i>Real</i>	<i>Nominal</i>	<i>Real</i>
1998	25.02	5.62	25.63	6.14
1999	26.86	13.07	27.59	13.72
2000	24.05	10.62	24.84	11.26
2001	17.25	12.38	17.88	12.99

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar varios años.

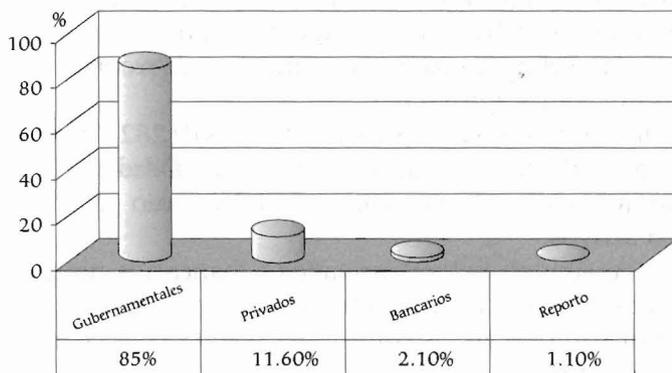
En resumen, la rentabilidad de las Siefore ha permitido rendimientos por arriba de la inflación de las cuentas de los afiliados y la mayor diversificación pero también un mayor riesgo.

El monto de recursos que maneja el sistema a mayo de 2002 fue de 436 336 millones de pesos lo que representa 7.6% del PIB, de la cuenta de cesantía en edad avanzada y vejez 62%, 0.45% de aportaciones voluntarias y 37% de la cuenta de vivienda. Estos recursos son invertidos en las Siefore con instrumentos de gobierno federal, valores privados, valores bancarios y reportos.

Como se observa en la gráfica 2, la mayor concentración se encuentra en valores gubernamentales principalmente Bonos de Desarrollo (Bondes) a 182 y 91 días. Y en bonos es de 238 625 millones de pesos que representa 55% de los fondos del sistema. La participación de los valores privados ha aumentado ya que en 2000 eran del orden de 5.4% y en 2001 de 7.4. En mayo de 2002 era de 11.6%, canalizándose principalmente en empresas como Ford 16.9%, Cemex 15.9%, Telmex 15.5 y otros con 23%.<sup>5</sup> El valor total de éstos es de 32 497 millones de pesos. La participación cada vez mayor de los valores privados es resultado de los cambios que el mercado financiero ha experimentado y que repercuten en la composición de las carteras de las Siefore (véanse las gráficas 2 y 3).

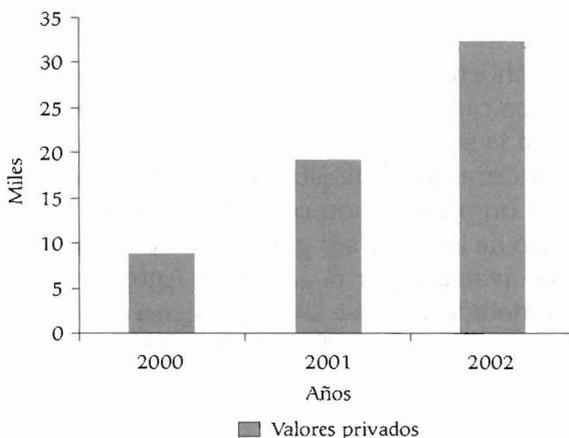
<sup>5</sup> Hay otras empresas que manejan valores privados: GMAC, IMSA, GCC, PANMEX, Cervo, Desc, CIE, Comerci, HNALCB, Gmodern, Vitro, MundoE, UISA, CSITA, Aroma y FCAM.

GRÁFICA 2  
CARTERA DE LA SIEFORE BÁSICA,  
MAYO DE 2002



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar.

GRÁFICA 3  
CARTERA PRIVADA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consar, varios años.

Se busca una mayor rentabilidad y para ello la diversificación en instrumentos privados, en moneda extranjera y productos

derivados pueden ser el mecanismo. Sin embargo, el riesgo en que incurren estas inversiones es inevitable, aun cuando se apliquen criterios sobre el manejo de riesgo y se valúen constantemente los niveles de capitalización o de reservas preventivas para contingencias o crisis sistémicas, los agentes financieros ven en los fondos de las Siefore un nicho muy atractivo de recursos frescos y directos que van a aprovechar.

El valor de éstas medido por sus activos es de 282 389 628 pesos a mayo de 2002 mientras que se registró una utilidad de 12 100 816 pesos lo que representa una razón de 4.2% como proporción del valor en activos.

La inversión en valores privados y bancarios no garantiza que los rendimientos en un horizonte de largo plazo se conserven ya sea por cambios en las comisiones o en la estructura ocupacional y laboral.

La industria de la Afore se ha vuelto más compleja en su estructura y composición y abre paso a nuevas formas de inversión que tienen como eje la alta rentabilidad y un mayor riesgo.

## Nuevo régimen de inversión de las Siefore

El Sistema de Ahorro para el Retiro ha presentado varias modificaciones ante una cada vez más difícil situación financiera. El IMSS y la reforma a la seguridad social han dejado en manos de instituciones financieras la administración y control de los fondos de pensiones. En un primer momento la ley establecía la seguridad en la inversión de los recursos garantizando un buen manejo en instrumentos avalados por el gobierno. Anteriormente se mencionaron las modificaciones a las reglas generales que establece el régimen de inversión de las Siefore; éstas se refieren principalmente a la flexibilización en los montos e instrumentos que manejan las carteras de las Siefore; de esta manera, la mayor diversificación propiciaría la dilución de los riesgos asumidos, evitando concentraciones en determinados sectores e instrumentos.<sup>6</sup> Veamos

<sup>6</sup>Circular Consar 15-5 relativa a las reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (5-XII-2001).

ahora las ventajas y desventajas que tienen estas modificaciones tomando en cuenta la seguridad con que las reglas consideran la inversión.

Las sociedades básicas deberán invertir 51% de sus activos en instrumentos que estén denominados en unidades de inversión en moneda nacional que garanticen un rendimiento igual o mayor a la variación de la unidad de inversión cuyos emisores son privados y bancarios, además de los instrumentos gubernamentales; en este sentido la inversión se garantiza en udis y no en pesos como se hacía anteriormente, existiendo una ventaja en el rendimiento pues éste se mide con la inflación. Las sociedades de inversión básicas podrán celebrar operaciones con reporto y préstamos de valores sobre los instrumentos que se integren en su activo actuando como reportadoras o prestamistas, respectivamente.

Las sociedades de inversión podrán celebrar operaciones con instrumentos del mercado de derivados, sin embargo, no se especifican las reglas de operación ni el monto, considerando lo volátil de estos mercados pues no se encuentran reglamentados ni regulados y es peligroso el destino de los fondos de retiro en ellos. La ley especifica que las operaciones realizadas con estos instrumentos contarán con la previa autorización del Banco de México. Con esta modificación se garantiza la diversificación en instrumentos de carácter privado y de una mayor exposición al riesgo. Por lo que se contradice el argumento de buscar instrumentos que garanticen un rendimiento para los trabajadores.

Sobre los límites de inversión, las reglas para ésta tienen las siguientes modificaciones: 100% de los activos de las sociedades de inversión básicas serán invertidos en instrumentos que avale el gobierno federal; las empresas privadas emitirán instrumentos denominados en udis, valores emitidos por bancos u otras instituciones financieras y cuentas de cheques o depósitos a la vista hasta por 35% de los activos de las Siefore básicas; las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros emitirán depósitos bancarios a la vista de 10%;<sup>7</sup> la inversión en instrumentos

<sup>7</sup> Si se adquieren emisiones en donde los bancos actúan como fiduciarios de derechos de terceros, estas emisiones se consideran dentro del límite máximo 35% de cartera, aplicable a la adquisición de títulos de entidades privadas.

denominados en dólares, yenes y euros será de hasta 10% de las Siefore básicas, en este caso, los depósitos a la vista en moneda extranjera serán por 25 000 dólares.

Los criterios de diversificación de inversión establecen que los bonos o valores emitidos por un solo emisor serán de 10%, los valores de una compañía o intermediario financiero donde la Afore tenga nexos patrimoniales será de 5 a 10%, máximo; los bonos emitidos por una compañía que forme una *holding* será máximo de 15% y el porcentaje de una sola emisora o serie es de 10% como máximo.

El plazo al que se invertían los certificados de participaciones era de 0 a 182 días con un monto de 65% de los activos de la Siefore, después se consideró un plazo promedio ponderado de 900 días para las carteras de las Siefore. Estos criterios de diversificación se centran en una mayor disposición de la participación de activos de las Siefore en bonos privados ya sea de empresas privadas como de intermediarios financieros, los montos varían entre 5 y 15%, lo importante a resaltar es la mayor apertura que empieza a tener el sector de fondos de pensiones ante un mercado financiero más encaminado hacia la bursatilización.

La Consar estableció desde 1997 el Sistema de Monitoreo y Análisis del Riesgo (Simar) que consta de tres elementos: información que proviene de las Siefore, información de los mercados financieros y las herramientas que en conjunto miden los otros tipos de riesgo (riesgo país, riesgos administrativos, jurídicos, etcétera).

Contando con un sistema de medición del riesgo, las calificadoras han establecido los criterios de las emisoras para participar en el mercado de fondos para el retiro. Bajo este esquema, el objetivo es el mejor administrador del riesgo y eficiencia de los emisores. Se considera que una emisora con grado de inversión AAA podrá invertir 100% de los activos de la Siefore y hasta 5% el mismo emisor, si el grado de inversión es AA sólo podrá invertir 35% de los activos y hasta 3% un solo emisor y si el grado es A su inversión en activos de las Siefore es de 5% del activo y hasta 1% un solo emisor [Villagómez, 2002: 17].

Lo que observamos con estas reformas es un giro en la forma de operar de las Siefore como entidades de intermediación finan-

ciera de alta rentabilidad y no necesariamente son recursos que se destinen a impulsar el aparato productivo y por ende den utilidades suficientes para los trabajadores que en el futuro se retirarán de la vida laboral.

## Conclusiones

El parteaguas que representó la reforma del Estado en los servicios de seguridad social cambió el concepto que se tenía de un derecho constitucional transformado ahora en un servicio financiero. La lógica de las grandes entidades de capital extranjero están por la privatización de todo aquello que genere un gasto para el gobierno y no están exentos de esta dinámica los servicios de la seguridad social como lo es el pago de una pensión. La industria de las Afore actualmente representa 7.8 del PIB y en los próximos años será de 60%, estos recursos deben ser canalizados a actividades productivas que garanticen el rendimiento en el largo plazo y esto es muy difícil de lograr con los cambios a las reglas para la inversión de la Siefore donde está ya abierto el mercado de derivados y las inversiones en moneda extranjera, es decir, los recursos que manejan los fondos de pensiones en estas condiciones pueden ser susceptibles de crisis y quiebras como el resto de las entidades financieras.

Es importante que el gobierno siga participando en la regulación y funcionamiento de las Afore y no se ofrezca en bandeja de plata a las empresas privadas los recursos de millones de trabajadores.

## Bibliografía

- AGUIRRE OCHOA, Jerjes [2001], *Planeación y desempeño financiero en las Afores mexicanas*, tesis doctoral, marzo.
- Boletín Estadístico de la Consar varios años, dirección electrónica, <http://www.consar.gob.mx>; [http://www.consr.gob.mx/sistemas/imss/temas\\_interes/sierofe.shtml](http://www.consr.gob.mx/sistemas/imss/temas_interes/sierofe.shtml)
- CORTA, Vicente [2002], "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad Social", *Revista Mercado de Valores*, núm. 5, mayo.

- GUILLÉN ROMO, Héctor [2000], "Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación", *Revista de Comercio Exterior*, núm. 1, enero.
- GUTIÉRREZ ARREOLA, Angelina [2002], *México dentro de la reformas a los sistemas de salud y seguridad social de América Latina*, Siglo XXI Editores.
- [2001], "El impacto en la reestructuración del capital y del trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social", *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 125, abril-junio, IIEC UNAM.
- Ley de Ahorro para el Retiro, dirección electrónica <http://www.consar.gob.mx>
- PND, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, y 1995-2000*, Poder Ejecutivo.
- TREVIÑO SALCEDO, Leticia Felicidad [1999], "Las Afores y el mercado financiero: retos y estrategias de inversión", en Berenice P. Ramírez López (coord.), *La seguridad social*, Miguel Ángel Porrúa-IIEC UNAM.
- ULLOA PADILLA, Odilia [1999], "Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de la Afores", en Berenice P. Ramírez López (coord.), *La seguridad social*, Miguel Ángel Porrúa-IIEC-UNAM.
- VILLAGÓMEZ AMEZCUA Alejandro [2002], "La pensiones en México. Perspectiva", *Revista Mercado de Valores*, núm. 5, mayo.
- VILLARREAL, René [1985], *La contrarrevolución monetarista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZEDILLO, Ernesto [1999], *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia.

# D

## esregulación financiera y su efecto en la relación sindicato-empresa

Ruth Mendoza Mondragón\*

### Reprivatización de la banca y los cambios en la relación laboral

La nacionalización de la banca, su reprivatización y reciente proceso de extranjerización, han sido etapas cruciales para el sector financiero mexicano, ya que forman parte del proceso de reforma del Estado, el cual ha llevado a la práctica nuevas políticas de mercado, apertura comercial y desregulación-privatización financiera. Es decir, la desaparición de las fronteras en un sentido amplio entre los sectores público y privado y entre países.

En este punto de la desregulación económica, podríamos señalar que una de las facetas más importantes del nuevo papel del Estado se expresó en la desincorporación de las empresas públicas, ya que de 1 155 empresas en 1982, quedaron 438 en 1988 y 256 en 2003.

El punto de partida de la desincorporación se inició con las modificaciones constitucionales hechas en 1983, año en que se le otorgó al Estado el carácter de rector de la economía. De acuerdo con los artículos 25 y 28 de la Constitución, el Estado limitaría su participación en materia económica al manejo exclusivo de las áreas estratégicas y su participación, por sí o conjuntamente con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

En este sentido, los cambios en el sistema bancario se expresan de la siguiente manera:

\* Profesora de la FCPYS de la UNAM.

En 1983, de un total de 60 instituciones se liquidaron 11 y se fusionaron 20, para quedar 29 en total. Se aprueba además un nuevo marco regulatorio que les permite operar como sociedades nacionales de crédito.

En un segundo momento, en 1985, el número de instituciones se redujo a 19, quedando para 1988 sólo 18 bancos, debido a la fusión de Banco Serfin con el Banco de Crédito Mexicano. En función de su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos, la estructura bancaria mexicana quedó conformada por los bancos nacionales multirregionales y los regionales [Manrique, 1996: 69-70].

Previo a la reprivatización [1991], podemos señalar que la rentabilidad financiera descansaba en bancos como Banorte, Confía, Banoro y Multibanco Mercantil de México, aunque por su cobertura e infraestructura Banamex y Bancomer eran los más fuertes. Por su parte Comermex, Internacional y Somex mantenían la situación financiera más delicada.

Durante el periodo de la banca estatizada, podemos hablar de un atraso tecnológico importante que hizo, de una u otra manera, que la banca se burocratizara y fuera poco eficiente, asimismo, se observa la utilización de recursos humanos excesivos, en comparación con bancos extranjeros. Por ejemplo, en España el promedio de empleados que trabajaban en una sucursal era de siete; en México de 34. Bancomer utilizaba 49 personas promedio en cada una de sus entonces 762 sucursales, mientras que Banamex contaba con 42. Incluso, las sucursales menos pobladas como Promex con 26 empleados y Somex con 23, se encontraban muy por arriba de los porcentajes internacionales, lo cual reflejaba desde el punto de vista de los analistas, el rezago tecnológico en que se encontraba la banca mexicana [*Expansión*, 1991].

Este periodo se caracteriza también por el reclutamiento de funcionarios especializados en los diversos productos y servicios de la banca múltiple. La necesidad del recurso humano fue indiscutiblemente un reflejo del ambiente de competencia. No obstante, el número total de personal bancario mostró un crecimiento muy moderado; la principal variación en este sentido se dio en los niveles de funcionarios.

	1982	1985	1988	1991
Personal	151 430	153 881	159 066	165 600

Fuente: Peñaloza, 1995: 77.

A partir de este momento, la situación del empleo y las relaciones laborales del sector han atravesado por diversas etapas que tienen como característica fundamental la crítica situación de los trabajadores, ya que sin duda alguna el problema del empleo en el sector responde a los conflictos emanados de la fuente de trabajo. Es decir, el sistema bancario que para 2002 no había resuelto la problemática que desde finales de 1994 venía arrastrando y, que lejos de hacerlo, profundiza sus problemas de capitalización y carteras vencidas que hacen todavía más difícil la "salvaje competencia" por el mercado que, además de haberse reducido, se encuentra invadido por capital y bancos extranjeros, gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la desregulación económica. El problema de la banca comercial es de tal magnitud, que sus pasivos para principios de 2000 representaban en el mejor de los casos (Banamex y Bancomer) 25% de su capital y si consideramos que conforme a la reglas aceptadas internacionalmente, un banco no debe sobrepasar 10 o como máximo 14%, la situación en la mayoría de los bancos rebasa el doble.

En los últimos siete años, la plantilla de trabajadores bancarios en el país disminuyó poco más de 41%, de 120 a 70 000 sindicalizados, la cual seguirá decreciendo debido a las continuas ventas, quiebras y fusiones de instituciones de crédito. En entrevista realizada al secretario general de la Fundación Nacional de Sindicatos Bancarios (Fenasib), enfatizó que este fenómeno generalizado es producto de los cambios tecnológicos; la sustitución de mano de obra por máquinas y múltiples intermediarios financieros. Apuntó que en Brasil, uno de los bastiones del sector en América Latina, había 800 000 empleados bancarios y hoy no llegan a 300 000.

En México, la cifra se había mantenido más o menos constante hasta antes de la crisis de 1995 en unos 120 000 trabajado-

res de base, pero a partir de entonces – año en que “técnicamente quebraron todos” – ese sector no ha logrado despegar, y añade el líder:

Los trabajadores bancarios simple y sencillamente corremos la misma suerte que la banca y, en el caso de nuestro país, es posible que al final de este año toda la banca quede en manos de extranjeros. Actualmente sólo quedan tres bancos propiedad de mexicanos (Bancrecer, en poder del IPAB, Bital y Banorte). Ante los cierres los sindicatos no podemos hacer nada. Imagínese, es como si por un avance de la tecnología se cambiara la telefonía por otro método; ahí los telefonistas irían a la calle aun cuando se pararan de manos y realizaran toda clase de protestas.

Tras el colapso económico-financiero de 1994-1995 han desaparecido 20 instituciones, entre las que destacan, por el número de empleados, Banca Cremi, Banpaís, Bancen, Promex, Oriente, Obrero, Unión, Banpeco y Finasa. Ahora se prevé la venta de Bancrecer, en poder del IPAB, el cual se sostiene gracias a los contribuyentes.

Estos ejemplos, nos llevan a considerar que lejos de alcanzar una recuperación en su conjunto, la banca tiende a la conformación de un grupo de grandes bancos ligados íntimamente al capital extranjero. Paralelamente, coexistirá la banca de desarrollo en virtud de la importancia que representa tanto para el país, como para el empleo en el sector, ya que en él laboran 20 000 trabajadores. Cabe resaltar que ésta se encuentra encabezada por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

Sólo como punto de comparación, en la banca de desarrollo, la pérdida del empleo ha contado con diferentes etapas, por ejemplo, Bancomext, a diferencia de otros bancos, no ha tenido dramáticos reajustes, salvo en octubre de 1992, cuando salió 4.3% de la plantilla, que equivale a 78 puestos. En contraposición, tenemos que Banrural, de 1982 a 1997, pasó de 32 000 a 7 000 empleados, Nafin perdió en el mismo periodo un tercio de su personal y Banco

Nacional de Comercio Interior (BNCI) cerró sus operaciones, con la consecuente liquidación de su personal.

En el caso de la banca comercial, el empleo se ha visto merma-  
do esencialmente desde la reprivatización y posterior quiebra. En  
el proceso se han presentado compras, fusiones y desaparición de  
bancos que significan pérdida de empleo en una gran magnitud,  
si tomamos en cuenta que la compra de un banco representa una  
pérdida del empleo de alrededor de 30%; la fusión implica una pér-  
dida de 40 y hasta 50% y por lo que se refiere a la desaparición,  
está por demás hablar de porcentajes.

Bancos como Serfín, Bancomer y Santander contaron con  
recortes de personal en 1998 de 2 000, 2 500 y 300, respectivamen-  
te. Aunado a esto, Bancomer presentó, para 1999, una liquidación  
de 1 500 empleados, y a partir de la fusión con BBV una cancela-  
ción de aproximadamente 7 000 puestos. Como podemos observar,  
la pérdida del empleo en la banca no ha concluido y seguramente  
causará aún más estragos. Cabe mencionar el caso de Bancrecer,  
adquirido por Banorte, que tendrá una reingeniería de procesos.

El cuadro 1 nos muestra la forma en la que el empleo ha  
continuado su camino decreciente, teniendo una pérdida de 65 000  
puestos, de la reprivatización a la fecha, y aunque de 1996 a 2001 no  
se muestra numéricamente un drástico descenso, sí observamos el  
crecimiento en el número de sucursales, que se traduce en los cam-  
bios que se han gestado en la forma del trabajo.

CUADRO 1  
CAMBIO EN LA ESTRUCTURA OPERACIONAL

<i>Años</i>	<i>Empleados</i>	<i>Sucursales</i>
1996	101 559	4 245
2001	100 843	6 421

Fuente: Elaboración propia con base en Peñaloza, 1995.

Asimismo podemos observar a continuación cuál ha sido la  
transición de la banca estatizada a la actualidad (véase el cuadro 2)

## CUADRO 2

<i>Bancos originales</i>	<i>Transición</i>
Multibanco Mercantil de México	Adquirido por BBV
Banpaís	Intervenido
Cremit	Intervenido
Comermex	Fusión con Inverlat
Inverlat	Fusión con Bank of Nova Scotia
Confía	Intervenido City Bank
Banco de Oriente	Intervenido
Bancrecer	Intervenido Banorte
BCH	Banco Unión Intervenido
Serfin	Intervenido Santander Mexicano
Somex	Mexicano Somex Santander Mexicano
Atlántico	Intervenido
Promex	Intervenido, comprado por Bancomer
Banoro	Compró Bancomer
Banorte	Banorte
Internacional	Se transformó en Bital
Banamex	Grupo Banamex-Accival
Bancomer	Grupo Financiero Bancomer BBVA-Bancomer

Fuente: Peñaloza, 1995.

### Modernización tecnológica y reingeniería de procesos: reorganización del trabajo

Los cambios que ha experimentado la banca se orientan hacia todas sus áreas de funcionamiento, éstos abarcan aspectos tales como, equipos de cómputo (*hardware*), lenguajes de programación (*software*), equipo de cómputo, canales de distribución, reingeniería y optimización de gastos de operación, que en su conjunto han buscado hacer más eficiente el funcionamiento bancario y la cantidad de servicio que se ofrece.

Como consecuencia de lo anterior, en el sector se ha dado una reconversión del trabajo que coloca al antiguo esquema de operación y servicio como disfuncional ante los nuevos cambios. A continuación se hacen una serie de consideraciones en torno a la reconversión que el trabajo bancario ha sufrido:

- De forma generalizada en el sector, el cuadro de remuneraciones se compone por el salario escalafonario y una diversidad de prestaciones económicas y sociales fijas o variables.

- Actualmente la estrategia empresarial pretende colocar el salario, en su conjunto, en relación directa con el desempeño individual que requiere el establecimiento de una serie de mecanismos de evaluación del desempeño y definición de metas específicas que caracterizan el rendimiento personal del trabajador.
- La organización de los nuevos procesos de trabajo se caracterizan por líneas de mando muy cortas, con controles inmediatos y estructuras cada vez más horizontales, dejando atrás el orden jerárquico de pocos jefes con muchos subordinados, para sustituirlo por muchos jefes y pocos subordinados.
- Las formas de trabajo actuales requieren de nuevos horarios y jornadas con mayor flexibilidad, en función de las necesidades empresariales.
- Definitivamente la innovación en los servicios de cómputo ha venido a trastocar la organización del trabajo de la banca tradicional. Las específicas y reglamentadas cadenas jerárquicas pierden su función frente a la formación de equipos de trabajo que organizados por cuadros de objetivos y metas preestablecidas, se autocontrolan.
- De igual forma, la innovación tecnológica ha simplificado una serie de tareas y procedimientos que requerían de una cultura de trabajo diferente, que como punto de partida implica una simplificación de los recursos humanos y una generalizada concepción del trabajador polivalente, que exige una alta capacidad y capacitación para funcionar satisfactoriamente con los equipos de trabajo, resultando con ello la explotación del trabajador y el abuso de poder por parte de los mandos medios, debido al mal entendimiento del concepto.
- Constantemente se requiere de actualización en el conocimiento de los nuevos equipos que evolucionan a diario.
- El binomio base-confianza, frente a la conformación de equipos de trabajo ha perdido paulatinamente sentido, debido a que la nueva forma de trabajo se basa en la coparticipación y manejo de la información en el logro de objetivos preestablecidos por la empresa.

- El incremento y singular concepción del trabajo de confianza ha tenido como finalidad obstaculizar, desde el punto de vista jurídico-administrativo, el desarrollo de sindicatos sólidos y organizados que cuenten con una representatividad importante, que tenga la fuerza suficiente en el momento de las negociaciones bilaterales.
- Se observa una tendencia generalizada, por parte de la política empresarial, a desaparecer o nulificar la efímera existencia de los sindicatos, para dar paso a la contratación generalizadamente individual y directa, dejando atrás el valor de la contratación colectiva [Sinudet, 1998].

En el esquema se elaboran los cambios de las relaciones laborales, y su efecto en el trabajador bancario.

#### CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES

*Condiciones laborales anteriores  
a la reprivatización del sector bancario*

*Condiciones laborales actuales  
del sector bancario*

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de carrera determinada por el empleador</li> <li>• Empleo de personas de 40 años</li> <li>• Planificación centralizada</li> <li>• Reclutamiento general</li> <li>• Formación</li> <li>• En el lugar de trabajo mediante traslado y rotación</li> <li>• Calificaciones profesionales auspiciadas por el banco</li> <li>• Prestaciones</li> <li>• Créditos favorables para alojamiento, financiación personal</li> <li>• Política médica general gratuita</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio del empleo permanente a temporal (trabajo periférico y externalización)</li> <li>• Mayor preparación para los puestos</li> <li>• Introducción de tecnologías duras y blandas</li> <li>• Reducción de prestaciones sociales para los permanentes</li> <li>• Polivalencia de funciones</li> <li>• Nueva militancia del empleador en la negociación colectiva</li> <li>• Contratos de empleo individuales.</li> <li>• Supresión de los arreglos tradicionales en materia de derechos sindicales.</li> <li>• Se busca cambiar la función de los sindicatos en cuanto a: terminar con los convenios colectivos y estructuras de negociación colectiva, reemplazándolos por sistemas de negociación individual o contratos individuales.</li> <li>• Anular y excluir a los sindicatos de la participación normal en el proceso decisorio [II Seminario, 1997]</li> </ul> |
|--|--|

- Derecho de pensión basada en la carrera
  - Horario de trabajo
  - Siete y media u ocho horas
  - Semana de cinco días
  - Horario de apertura de las sucursales, limitado
  - Horas extraordinarias
  - Comunicaciones
  - Paternalistas
  - Comunicaciones formales de arriba hacia abajo, por conducto del sindicato
  - Sindicatos
  - Relaciones armoniosas con el empleador
  - Conservadores, bien organizados y con recursos
  - Convenios profesionales nacionales, con condiciones y salarios uniformes para todos los bancos.
- 

## **Sindicalismo bancario: un proceso truncado**

El importante saldo que tuvo la banca estatizada para los trabajadores, se encuentra en el reconocimiento de su derecho a organizarse sindicalmente, mismo que se les había negado siempre y que los obligó a manejarse durante un largo periodo en la clandestinidad. En este sentido, vale recordar que en 1959, durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos se modifica el artículo 123 constitucional, al quedar integrado por dos apartados: el "A" y el "B". Rigiendo este último las relaciones entre los poderes de la unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales y sus trabajadores.

En la fracción x del apartado "B", relativa al derecho de asociación y de huelga queda dispuesto que:

los trabajadores tendrán el derecho de asociaciones para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso

del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen, de manera sistemática y general, los derechos que este artículo les consagra.

De esta manera, los trabajadores del Estado y los bancarios quedan sujetos a un régimen de excepción, particularmente con el establecimiento de reglas no formales de la relación laboral que restringió sus derechos colectivos de asociación y huelga, a cambio de una mejoría en los individuales.

Posteriormente, en 1967, durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se crea una comisión para preparar un proyecto de ley laboral en donde participaron diputados y senadores. Sin embargo, tanto trabajadores como patrones presentaron sus objeciones, ya que muchos consideraban esta acción como una forma de reivindicación del gobierno después de los acontecimientos de 1968.

A pesar de las intenciones, las disposiciones asentadas en la ley quedaron por debajo de lo que pretendía el proyecto, ya que, por ejemplo, en lo que se refiere a la figura del "registro automático" en materia de registro de sindicatos, donde la iniciativa disponía que si la autoridad no respondía en un plazo de 60 días, el registro se entendía automáticamente concedido; sin embargo, en el dictamen se establece que si, vencido dicho plazo, la autoridad no emite resolución, debe ser requerida nuevamente y si en un término de tres días la autoridad no responde, sólo entonces se tendrá por hecho el registro [Bancomer, 1997].

En 1970, el presidente Luis Echeverría promulga una nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la de 1931. En esta ocasión también se suprimió el artículo 237 de la ley de 1931, que permitía que ciertos sectores regulados por reglamentos especiales fueran privados de sus derechos sindicales, lo cual marcó la desaparición del único apoyo jurídico del reglamento de los trabajadores bancarios.

Por tal motivo, en 1972, los trabajadores del Banco de Industria y Comercio, los del Banco de Comercio, Continental, de Londres y México, Nacional de México, Comercio Mexicano, Internacional

y Monte de Piedad apoyados por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), se organizaron y pidieron el registro de sus sindicatos, constituyendo en forma conjunta el Sindicato Nacional de Empleados de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (SNEICOA).

En resolución dictada el 15 de julio de 1972 se manifestó:

En esta situación al ser examinado el contenido del reglamento\* del que se trata, se encontró que en los artículos 2o. y 4o. se establece que la contratación de los empleados de este tipo de instituciones debe ser individual y libre, razón por la cual ninguna organización puede fijar condiciones de contratación y realizar las finalidades previstas en el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo. A mayor abundamiento, el susodicho reglamento que regula las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus empleados, al imponer el trato individual en las relaciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal de Trabajo. Por las anteriores razones es de negarse el registro solicitado [González; 1990: 25].

Aunado a éste, existen algunos otros fundamentos en los que se basó la Secretaría del Trabajo para regular las nuevas relaciones laborales de los empleados bancarios:

a) Que estos trabajadores serán de confianza (artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo). Olvidando que la categoría de confianza se le otorga de acuerdo con las funciones desempeñadas y no a la designación que se le dé al puesto, además los empleados de confianza no están sujetos a un procedimiento escalafonario, en tanto que el Reglamento Bancario sí lo valida.

b) Que los trabajadores de confianza no podrán sindicalizarse (artículo 363 de la Ley Federal del Trabajo), ya que no pueden ingresar a los sindicatos de los demás trabajadores. Sin embargo, no se menciona nada con respecto a que entre ellos no puedan sindicalizarse.

\* El reglamento expedido en 1937 es inconstitucional, ya que se opone a la normatividad del artículo 123 constitucional.

c) Que el reglamento bancario prohibía la sindicalización. Lo cual significa apoyarse en una norma inferior a la Ley Federal del Trabajo (LFT) y de la misma Constitución, sin mencionar que dicho reglamento bancario ya no existía por disposición expresa del Congreso de la Unión, que al abrogarse la LFT de 1931, automáticamente quedan eliminados los reglamentos apoyados en ella.

Posteriormente, en 1978, el Congreso del Trabajo solicitó nuevamente los derechos de los trabajadores bancarios y, en julio de 1980, el grupo parlamentario comunista presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley proponiendo el reconocimiento pleno de los derechos laborales de este sector.

En 1982, bajo la presidencia de José López Portillo, se emitieron dos decretos: el primero que modificó el artículo 28 para atribuirse al Estado el monopolio de la banca y crédito y el artículo 73 que otorgaría, al Congreso de la Unión, facultades para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas para determinar el valor de la moneda extranjera. En el segundo se modifica el artículo 123 apartado "B" incorporando la fracción XIII-bis que dispone: "Las instituciones a las que se refiere el artículo 28 regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente artículo."

Por lo anterior, el presidente José López Portillo manifestó ante el Congreso: "Los derechos de los trabajadores del sistema bancario serán respetados, el viejo anhelo de crear un sindicato bancario podrá fructificar, como ocurre en la mayor parte de los países del mundo." A partir de este momento, el Estado ejerce un rígido control sobre el sector, que permitió, incluso, la intervención del Estado en la organización de los sindicatos.

El sindicalismo bancario cuenta con 17 años de estar legalmente constituido, ya que de manera paralela a la nacionalización, a las 24 horas de ésta, para ser más exactos, se constituyeron organizaciones sindicales y a las 72 horas las estaban registrando como sindicatos del apartado B del artículo 123 constitucional. Este hecho tiene innumerables consecuencias, es decir, expresa riesgos debido al control y mediatización empresarial y gubernamental, entre otros, que hasta la fecha han fracasado en aspectos fundamentales. Sin embargo, podemos hablar de que durante esta etapa y

hasta la privatización, se gestó un reconocimiento y cierta consolidación de algunos sindicatos bancarios como el de Bancomer, Bancomext y Serfín.

A partir de 1991, este joven sindicalismo dividido como consecuencia de que la banca de desarrollo se mantuvo regulada por el apartado B del artículo 123 constitucional y la banca múltiple pasó al apartado A, los sindicatos existentes en los bancos vendidos, son reconocidos por el gobierno, ordenado su registro y toma de nota en el registro federal de sindicatos. Para las organizaciones no deja de ser un primer golpe el hecho, ya que la Federación de Sindicatos que para entonces habían formado los sindicatos bancarios, tiene contradicciones importantes en su existencia por representar dos tipos de organizaciones sindicales, las del apartado "A" y las del "B". Organizaciones que tienen diferencias en formas de contratar y aun en formas de lucha legal.

Durante esta etapa, las organizaciones sindicales de este sector sufren un retroceso y están sujetas a mayor control.

Posteriormente, la entrada al TLCAN y la crisis de 1994 representaron para el sindicalismo bancario una nueva recomposición y mediatización, sujeta a los intereses económicos y necesidad de competitividad del sector.

Con la finalidad de ubicar en términos generales el tipo de sindicatos que existen en la banca, podemos hacer una pequeña diferenciación dentro del propio sector: en un primer grupo ubicamos sindicatos tradicionales del corte de Banamex, Bancomer y Serfín, en donde principalmente Bancomer, en el inicio del sindicalismo bancario (1982), se tornó como un sindicato participativo en el proceso productivo, lo cual le daba cierta fuerza en la negociación; sin embargo, durante los últimos entró, por causa de problemas de los líderes sindicales, que han permanecido al frente de la dirigencia aproximadamente tres meses cada uno, en un aletargamiento que los ha llevado a un proceso de decadencia, en el cual incluso la Fenasis ha pretendido intervenir.

Por otro lado, el sindicato de Banamex tradicionalmente se había situado como sindicato blanco con un contrato colectivo de trabajo de protección, pero últimamente ha tenido algunos cambios, fundamentalmente en materia de atención a los sindicalizados, que le ha dado mayor presencia entre los trabajadores.

En cuanto al sindicalismo de Serfin, que en los primeros años parecía continuar líneas de conducción semejantes a las de Bancomer, por diversas razones transitó lentamente por dicho camino y a la fecha por el control que sobre el sindicato se ejerce y en el contexto de la quiebra técnica que la empresa vive, es factible que se dé marcha atrás en más aspectos que en los que podemos apreciar.

En términos generales, este tipo de sindicatos se presentan como los “más participativos” de la banca comercial, no obstante, el problema radica en que sus etapas de “apogeo” se presentan en diferentes momentos, lo que dificulta sobremanera un consenso sólido y fuerte en el sector, que les permita tener incidencia sobre la problemática del empleo y las condiciones de trabajo que tienen.

En un segundo grupo encontramos sindicatos del tipo de Banca Santander, BBV y Bital, que podemos referir como de la banca comercial extranjerizada y moderna, en los que el sindicalismo se torna en exceso “blanco” y de empresa, ya que presentan, ante la flexibilización del trabajo y la reestructura del empleo, una posición de administradora gerencial de las decisiones de la institución, logrando mantener únicamente aquellas negociaciones apoyadas por la Fenasib. Tan sólo cabe agregar que la poca presencia y participación de los sindicatos de Bital y Santander, es un sentir general dentro del sindicalismo bancario.

En un tercer y último grupo tenemos a sindicatos de la banca de desarrollo, en los que destaca el de Bancomext, sindicato que fue fortalecido con la incorporación de Fomex, lo que facilitó que se incorporaran las ventajas de las condiciones generales de trabajo del Banco de México a las de Bancomext, con lo cual colocaron a éste en las mejores condiciones de la banca mexicana. Sin embargo, las limitaciones impuestas por el apartado “B” del artículo 123 no permitieron al Sinudet la administración de las relaciones laborales y prestaciones, quedando con ello en el marco del trato individual, que reduce la función del sindicato en la institución.

De tal suerte que, una razón estructural de la debilidad de los sindicatos de la banca de desarrollo la encontramos en la exclusión de los mismos de la negociación del contrato colectivo, puesto que carecen de este instrumento y la administración de

las prestaciones, ya que éstas limitan al máximo su capacidad de intermediación, de tal forma que los trabajadores recurren al sindicato sólo en caso de un conflicto que ya fue tratado en otras instancias, lo que nulifica la acción sindical, en un medio en el que las relaciones laborales fueron planeadas con base en un modelo de eficiencia y trato, que no incluye el trabajo sindical.

La situación que prevalece en el sindicalismo bancario, sin embargo, no implica que los trabajadores se encuentren contentos o satisfechos, y prueba de ello es la huelga de hambre que en 1997 sostuvo el ex secretario general de Banrural Nacional.

En resumen, podemos señalar las siguientes características del sindicalismo bancario:

- Joven, carente de experiencia y tradicional.
- Desvinculado de las bases.
- Cuenta con prestaciones diversas, dentro de las que destacan por su importancia, los créditos sin intereses o con muy bajos intereses, que generalmente otorga a sus trabajadores.
- Integrado por aparatos sindicales que generan expectativas personales y limitan el interés en la función sindical.
- No ha tenido la capacidad de definir las demandas básicas del sector y menos las formas de lucha factibles y del interés de las bases.

## Bibliografía

BANCOMER, "Reunión de Carlos Salinas de Gortari con los funcionarios, realizada el 29 de junio de 1992", en *Mundo Bancomer, Un enlace Informativo*, año 3, núm. 49, México, 1a. quincena, julio.

——— [1997], *Mundo Bancomer. Un enlace informativo*, publicación interna de Bancomer, S.A., edición especial 65 aniversario de Bancomer 1997.

BOUZAS ORTIZ, José Alfonso [1996], *Bancomer: Reprivatización de la banca y flexibilización de las relaciones laborales*, UNAM, México.

CYPHER, James M. [1996], "México: ¿Fragilidad financiera o crisis estructural?", *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 107, México, IIEC.-UNAM, octubre-diciembre.

*Expansión* [1991], "Claroscuros de la Banca Mexicana", "Qué será de los empleados bancarios", revista *Expansión*, agosto, México.

- GFB [1999], *Informe económico: evaluación mensual y pronósticos de la economía mexicana*, enero-junio.
- GIRÓN, Alicia [1995], *Integración financiera y TLC*, 1a. edición, Siglo XXI, México.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Ismael [1990], *Reprivatización Bancaria. ¿El regreso a un régimen laboral de privilegios patronales?*, México.
- LÓPEZ OBRADOR, Manuel [1999], *Fobaproa: expediente abierto*, Grijalbo, 1a. Edición, México.
- MANRIQUE, Irma [1996], *Crisis Económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- PEÑOLOZA WEBB, Miguel [1995], *La conformación de una nueva banca*, McGraw-Hill, México.
- SALGADO, Alicia [1999], "Bancos fuertes, únicos que sobrevivirán: CNVB", *El Financiero*, 8 de noviembre, México.
- II SEMINARIO BINACIONAL MÉXICO-ESPAÑA, 27 al 30 de octubre de 1998 en la Ciudad de México, D.F.
- SINUDET [1998], *Las relaciones laborales en el Bancomext*, Colección leer para crecer, enero.

INTRODUCCIÓN

<i>Irma Manrique Campos</i> <i>y Teresa López González</i> . . . . .	5
---	---

PRIMERA PARTE

Desregulación económica

Capítulo 1

EFFECTO DE LA DESREGULACIÓN FINANCIERA EN LA POLÍTICA FISCAL.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO	
<i>Teresa López González</i> . . . . .	19
Introducción . . . . .	19
Desregulación financiera y crecimiento económico . . . . .	22
Las políticas antinflacionarias y el mito de la estabilidad macroeconómica . . . . .	28
Desregulación financiera en México y subordinación de la política fiscal a la estabilidad monetaria . . . . .	32
Estabilidad monetaria y política fiscal en un sistema financiero regulado: 1960-1982 . . . . .	37
Crisis y estabilidad macroeconómica.	
El nuevo papel de la política fiscal en un sistema financiero desregulado: 1983-1994 . . . . .	50
Conclusiones . . . . .	64
Bibliografía . . . . .	66

## Capítulo 2

### LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA REFORMA FISCAL:

#### PROPUESTAS Y CONTRADICCIONES

<i>Irma Manrique Campos</i> . . . . .	69
Introducción . . . . .	69
La liberalización económica y las políticas antinflacionarias . . . . .	72
La apertura externa y la reforma tributaria . . . . .	74
Contradicciones de la reforma tributaria . . . . .	76
ISR y crecimiento económico . . . . .	83
El ISR para las empresas. Avances y retrocesos. . . . .	86
Conclusiones . . . . .	98
Bibliografía . . . . .	101

## Capítulo 3

### REFORMA TRIBUTARIA Y FINANCIAMIENTO

#### DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

<i>Luis Ángel Ortiz Palacios</i> . . . . .	103
Introducción . . . . .	103
Pacto fiscal: resistencia y desconfianza . . . . .	104
Cambio institucional y crecimiento económico . . . . .	106
Modernización del sistema tributario y fallas institucionales . . . . .	109
Finanzas públicas. El dilema fiscal. . . . .	114
Debilidad tributaria. Ingresos públicos vs. gasto público . .	122
Gasto público y crecimiento económico. El reto de la política fiscal y la reestructuración del Estado . . . . .	132
Conclusiones. . . . .	135
Bibliografía . . . . .	136

## Capítulo 4

### MÉXICO: LA CRISIS FISCAL DEL CONSENSO DE WASHINGTON

<i>Eugenia Correa</i> . . . . .	139
Introducción . . . . .	139
Apertura y estancamiento de la capacidad impositiva . .	140

Ingresos públicos y deuda . . . . .	146
Crisis fiscal del Consenso de Washington . . . . .	150
Bibliografía . . . . .	154

## Capítulo 5

### ¿SON FISCALMENTE INDEPENDIENTES LOS PAÍSES

#### CON MONEDA DE RESERVA?

<i>Guadalupe Mántey de Anguiano</i> . . . . .	155
Introducción . . . . .	155
Autonomización financiera . . . . .	156
Expansión de los grupos internacionales de capital con desregulación financiera . . . . .	158
Condiciones de competencia en mercados financieros globales . . . . .	160
Nuevo liderazgo de la banca trasnacional . . . . .	162
Costo fiscal de la subordinación financiera en países industrializados . . . . .	167
Hacia una estrategia alternativa . . . . .	169
Conclusiones . . . . .	171
Bibliografía . . . . .	172

## Capítulo 6

### SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y DESARROLLO

#### EN AMÉRICA LATINA. ¿UNA RELACIÓN IMPOSIBLE?

<i>Teresa Aguirre Covarrubias</i> . . . . .	175
Introducción . . . . .	175
Los nuevos papeles del capital financiero como parte de la reestructuración capitalista . . . . .	176
La liberalización financiera en los países en desarrollo . . . . .	187
La crisis argentina . . . . .	206
Lecciones de las crisis financieras más recientes . . . . .	218
Conclusiones . . . . .	223
Bibliografía . . . . .	225

SEGUNDA PARTE

Federalismo fiscal y nueva administración

Capítulo 7

MÉXICO: FEDERALISMO Y REFORMA DE ESTADO.

RETROVISIÓN, ESTATUS Y PERSPECTIVA

*Ramón Martínez Escamilla* . . . . . 235

Bibliografía . . . . . 247

Capítulo 8

REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

*Marcela Astudillo Moya* . . . . . 249

Introducción . . . . . 249

Campo del federalismo fiscal . . . . . 250

Delimitación de competencias . . . . . 250

Mecanismos de delimitación tributaria . . . . . 254

Sistema de participaciones . . . . . 255

Consideraciones finales . . . . . 262

Bibliografía . . . . . 263

Capítulo 9

FEDERALISMO FISCAL EN LA PERSPECTIVA DE OAXACA.

EL CASO DE LA INVERSIÓN GUBERNAMENTAL

Y BIENESTAR SOCIAL, 1990-2000

*Constantino Pérez Morales* . . . . . 265

Introducción . . . . . 265

Aspectos teóricos de referencia . . . . . 275

El contexto de la inversión gubernamental  
en Oaxaca . . . . . 281

Participación de los diferentes niveles  
de gobierno en Oaxaca . . . . . 285

La inversión gubernamental y el bienestar social en  
Oaxaca en los años noventa.

Elementos para la reflexión . . . . . 297

Reflexiones sobre la relación que se establece entre  
inversión gubernamental  
y el bienestar social en Oaxaca . . . . . 300

Conclusiones. . . . .	308
Bibliografía. . . . .	312

## Capítulo 10

### PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

#### CON IMPACTO DIFERIDO EN EL REGISTRO DE GASTO (PIDIREGAS)

*Beatriz Martínez Domínguez, José Luis Espinosa Bermejo  
y Alberto Martínez. . . . .*

317

Introducción. . . . . 317

Origen y características de los Pidiregas . . . . . 317

La inversión financiada en el sector energético . . . . . 320

Comportamiento de la inversión financiada . . . . . 326

Perspectivas de los Pidiregas . . . . . 328

Consideraciones finales . . . . . 333

Anexo. . . . . 335

Bibliografía. . . . . 337

## Capítulo 11

### LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO

#### DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

*Genaro Sánchez Barajas . . . . .*

339

Introducción. . . . . 339

Características de la política fiscal . . . . . 341

Suficiencia y competitividad tributaria . . . . . 343

Propuesta . . . . . 348

## Capítulo 12

### FEDERALISMO HACENDARIO

#### Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

*Ma. Angélica E. Hernández Díaz de León . . . . .*

351

El federalismo como sistema social y político . . . . . 351

El federalismo como sistema económico . . . . . 359

Descentralización y reforma  
del sistema hacendario. . . . . 362

Bibliografía. . . . . 370

## TERCERA PARTE

### Marco institucional y nueva regulación económica

#### Capítulo 13

##### LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

###### DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO TRIBUTARIO

*Gabriela Ríos Granados* . . . . . 373

###### Situación actual de la relación

Ejecutivo-Legislativo . . . . . 373

Definición de principios. . . . . 376

A modo de ejemplo . . . . . 377

La facultad de imposición y el poder de imposición. . . . . 379

###### Una articulación compleja entre el Poder Judicial

y los principios de justicia tributaria. . . . . 385

Nueva concepción del contribuyente. . . . . 385

A modo de conclusión . . . . . 387

Bibliografía . . . . . 388

#### Capítulo 14

##### MÉXICO: CAMBIOS INSTITUCIONALES Y SU EFECTO

###### SOBRE LA ESTRUCTURA FINANCIERA:

###### MODIFICACIÓN DE LOS AGREGADOS MONETARIOS

*Noemí Levy Orlik* . . . . . 391

Introducción . . . . . 391

Flotación del tipo de cambio . . . . . 392

###### Desregulación de los flujos financieros:

###### tasa de interés y políticas destinadas

a dirigir los flujos financieros . . . . . 394

Fortalecimiento del mercado de capitales . . . . . 397

Política monetaria. . . . . 401

Extranjerización de la banca . . . . . 403

Evolución de los agregados monetarios. . . . . 404

Conclusiones. . . . . 410

Bibliografía . . . . . 412

## Capítulo 15

### GRANDES EMPRESAS, TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA Y EN EL ESTADO DE MÉXICO. CAPITAL EXTRANJERO Y MAQUILIZACIÓN DE LAS MANUFACTURAS O EL CAMINO DEL WASHINGTON CONSENSUS EN MÉXICO

<i>Gregorio Vidal</i> . . . . .	415
Introducción . . . . .	415
La inversión, el capital privado y las empresas transnacionales: la industria automotriz. . . . .	418
Las manufacturas y la ampliación de la maquila . . . . .	423
Crecimiento de las exportaciones y del contenido importado de la producción manufacturera . . . . .	426
Las grandes empresas y los resultados de la política económica: a manera de conclusión . . . . .	430
Bibliografía . . . . .	433

## Capítulo 16

### LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS: EL CASO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

<i>Laura Rodríguez Camacho</i> . . . . .	435
Introducción . . . . .	435
Reforma del Estado . . . . .	436
Reforma y desregulación del sistema de seguridad social	437
La industria de las Afore y los servicios financieros. . . . .	442
Nuevo régimen de inversión de las Siefore . . . . .	450
Conclusiones . . . . .	453
Bibliografía . . . . .	453

## Capítulo 17

### DESREGULACIÓN FINANCIERA Y SU EFECTO EN LA RELACIÓN SINDICATO-EMPRESA

<i>Ruth Mendoza Mondragón</i> . . . . .	455
Reprivatización de la banca y los cambios en la relación laboral. . . . .	455
Modernización tecnológica y reingeniería de procesos: reorganización del trabajo . . . . .	460
Sindicalismo bancario: un proceso truncado . . . . .	463
Bibliografía . . . . .	469

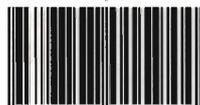
*Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del año 2005. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



Las drásticas transformaciones de la desregulación de los mercados financieros internacionales, parte esencial de la globalización financiera, estrechan de manera determinante la relación entre política fiscal y política financiera, aunque este vínculo siempre estuvo presente como parte de la gestión del Estado. Pero al expandirse y trasladarse estos mercados hacia manos privadas conllevan el uso de estrategias e instrumentos fiscales y financieros homologados en una política económica capaz de enfrentar esa avalancha de activos financieros internacionales que buscan mayores rendimientos. El crecimiento de la liquidez mundial de mediados de los años ochenta estimuló la desregulación del sistema financiero y la consiguiente creación de nuevos instrumentos financieros de deuda que condujeron a nuevas formas en la operación de las finanzas internacionales y de los sistemas financieros locales como el de México, cuyo gobierno plantea el manejo de la Nueva Hacienda Pública que se sustenta en una reforma fiscal que involucra mayores ingresos, trámite presupuestal y reforma financiera, pues implica una combinación entre la política monetaria relativamente ajustable y la política fiscal restrictiva.

En esta obra colectiva convergen de manera afortunada participaciones de diversos estudiosos del tema, quienes de manera rigurosa se dan a la tarea de demostrar cuatro hipótesis generales.

Política fiscal y financiera



9 789707 015944



CONOCER PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA