

Debate
fiscal
y
financiero

agenda del cambio estructural

S E R I E
ciencias
sociales
TERCERA DÉCADA

Debate y fiscal financiero

agenda del cambio estructural

Alicia Girón
Eugenia Correa
Patricia Rodríguez
Coordinadoras



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS
**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2010

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI 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, LXI LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2010

© 2010

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-290-3

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

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

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

Introducción

Hace tres décadas el mercado financiero en México inició un proceso de transformación que no le ha conducido ni a una mayor profundidad del crédito, ni a una colocación más eficiente del ahorro. Por el contrario, las reformas financieras emprendidas propiciaron una creciente fragilidad del mercado, una aguda insuficiencia de recursos para la inversión, una explosiva actividad rentista que produce elevados rendimientos a un pequeño grupo de grandes propietarios de activos financieros, sustanciales utilidades para los bancos comerciales en su mayor parte filiales de bancos extranjeros y magros rendimientos para los pequeños y medianos ahorristas nacionales. Desde 2007 estos mercados financieros desregulados y muy concentrados están inmersos en la mayor crisis mundial, financiera y económica en la historia del capitalismo desde los años treinta.

Por más de 20 años México prosiguió un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y la integración hacia Estados Unidos. La economía abierta y desregulada significó el desplazamiento, la desarticulación e incluso la desaparición de empresas, actividades productivas, cambios importantes en la estructura de la ocupación, en los flujos de capital, los niveles de ganancia y salarios, en la distribución del ingreso,

en las finanzas públicas y en la propiedad de los activos en el país. Mucho se ha escrito sobre las características de este modelo y las profundas transformaciones a que dio lugar. Algunas de ellas eran precisamente el escaso dinamismo que poseía, la intrínseca tendencia a la concentración del ingreso y al desplazamiento de sectores productivos importantes (por ejemplo, la producción alimentaria), y la parálisis y desmantelamiento de las funciones esenciales del Estado nacional (control sobre el dinero, la policía y el ejército, territorial y sanitario, procesos electorales).

Este modelo, empezó a mostrar severos síntomas de deterioro al inicio del siglo, cuando por casi tres años la economía mexicana se estancó, las exportaciones perdieron el dinamismo que habían alcanzado en los años previos y, siendo un modelo que necesita un volumen permanentemente creciente de divisas, las mayores fuentes de divisas pasaron a ser las exportaciones petroleras y las remesas. Este modelo se agotó totalmente, en esta crisis financiera global, cuando no solamente ha dejado de ser funcional a la economía mexicana (más a unos empresarios que a otros) sino también a la estadounidense. La recuperación del vecino país será lenta y difícil, y su reconstrucción replanteará su organización industrial y productiva y, por supuesto, sus relaciones económicas internacionales. La inserción comercial y la función complementaria productiva y laboral de la economía mexicana no serán iguales. Es decir, no habrá un retorno a la “normalidad”.

De ahí la enorme complejidad de la situación del México actual, por un lado el modelo económico está caduco, ya no puede ni podrá ser la fuente de ganancias y salarios para los mexicanos, por muy inequitativo e injusto que sea otro, las instituciones están muy deterioradas, nos referimos a la generalizada desconfianza e ineficacia de muchos órganos del aparato estatal, desde los partidos políticos, el Congreso, la presidencia,

los medios de comunicación etcétera; además, el enorme destrozamiento en que se encuentran las condiciones de vida de una gran mayoría de la población, marginación, despojo, empobrecimiento, humillación e injusticia. La crisis financiera y más recientemente la emergencia sanitaria han acelerado muchísimo este proceso con la consecuencia del ascenso de la violencia social. Por supuesto, habrá muchas voces y fuerzas insistiendo en continuar por este agotado camino de la inserción comercial, productiva y laboral con la economía estadounidense, con los resultados esperados no sólo en marginación y pobreza, sino en el estrechamiento del mercado interno y el menoscabo de las instituciones, el bienestar y la justicia.

Por ello en muchos espacios académicos y más se ha reactivado el trabajo y la discusión sobre el proyecto de nación, sobre la estrategia económica, el modelo de desarrollo al que podemos aspirar, con características básicas muy comunes como son la inclusión, la equidad, y la justicia social. Sin embargo, son muchos los temas que tienen que ser abordados a profundidad, entre ellos, y solamente por mencionar algunos, los referidos a la reconstrucción productiva, la autosuficiencia alimentaria, el plan energético e hidráulico, la estructura financiera y el financiamiento, la reforma tributaria, la relación Estado-economía y tantos más.

Este libro está elaborado para participar en este debate. El cambio estructural, productivo, institucional y financiero es una tarea urgente. La propia crisis global, económica y financiera ha abierto un espacio enorme de reflexión sobre el futuro de las sociedades. Como recientemente el afamado historiador británico Hobsbawm señaló, el socialismo se derrumbó, el capitalismo está quebrado, el camino a seguir es el de la economía mixta. Así, este libro se preocupa por estudiar las transformaciones estructurales acaecidas en los últimos años y las tareas de cambio estructural indispensables para un

nuevo modelo de desarrollo, especialmente aquellas relativas a los problemas financieros y fiscales, pero también tocando otros cruciales como el financiamiento educativo.

Además analiza más de 20 años de políticas de liberalización y desregulación financiera en México, sus consecuencias sobre la política monetaria y la organización institucional del mercado financiero. Adelanta, incluso, diversas ideas fundamentales para el cambio político-económico y social indispensables para emprender un camino al desarrollo. El esfuerzo realizado en este libro busca responder algunas de las muchas de las preguntas que cotidianamente se nos hacen acerca del devenir del sistema financiero mexicano y especialmente de su situación actual. Pero también, en cada artículo se responden las preguntas respecto de cuáles pueden ser las políticas, las estrategias, los caminos alternativos del financiamiento del desarrollo y cuáles son las tareas pendientes, los más urgentes, para una agenda de cambio estructural de la economía y la sociedad mexicana.

Enfrentar la exclusión social y las profundas asimetrías económicas y sociales del México de nuestros días implica abandonar esquemas acartonados, teorías y políticas superadas que en su instrumentación por más de veinte años, no sólo no han logrado la estabilidad y la expansión económica prometida, sino que han conducido a la pérdida del patrimonio de muchas familias, incluyendo empresarios, a la pérdida del ingreso y del empleo de un enorme número de mexicanos, al quebranto de parte del patrimonio nacional con la enajenación de tierras, aguas y energéticos. Pero más grave aún, a la pérdida de mexicanos que han debido encontrar aunque sea mínimas posibilidades de vida fuera del país.

Un Estado nación que enfrenta tales ruinas en tan corto plazo, es como una nación vencida después de la guerra, un poder del Estado que no puede responder frente a las demandas de sus ciudadanos, ni en lo más básico como son la salud y la

educación, debilitado y cediendo su soberanía sobre sus propios recursos naturales, su moneda y sobre la justicia y la ley.

Revitalizar el debate sobre las alternativas de cambio estructural implica pensar en un nuevo fortalecimiento del poder del Estado, una creciente participación social y política, una voluntad y un camino. Este libro es una contribución más al debate. Al incluir la perspectiva poskeynesiana en gran parte de los trabajos se explica que la participación del Estado es hoy indispensable para lograr un crecimiento y desarrollo económico sustentable. El incremento de la demanda procedente de un incremento y redireccionamiento del gasto público no necesariamente ocasiona un aumento de precios, el aumento de los salarios no provoca el paro ni tampoco orilla al descenso del beneficio de las empresas. En cambio, insistir en proseguir el camino de los últimos años sí ha llevado, y continuará haciéndolo, a la exclusión y la violencia social. La norma en las agendas económicas y políticas de los gobiernos enajenados por la ideología del libre mercado, es precisamente condenar a la sociedad a un mayor empobrecimiento. Hoy es el momento de retomar el rumbo y la conducción del Estado y del futuro de México. El objetivo aquí es plantear la conducción de la nueva agenda monetaria, fiscal y financiera para las próximas décadas.

Este libro no hubiera podido realizarse sin el apoyo de los académicos y profesionistas que forman parte de la Red de Análisis de los Problemas Financieros Contemporáneos. Su elaboración forma parte de los objetivos y metas planteadas en el proyecto de investigación PAPIIT-DGAPA intitulado "América Latina: reformas y asimetrías financieras, regulación y cooperación financiera regional". Las coordinadoras agradecen la contribución de los exbecarios Aderak Quintana, Roberto Soto, Martín Peña, Adriana Concha y Serena Rodríguez.

LAS COORDINADORAS

Primera parte

**Reestructuración
del financiamiento
para el desarrollo**

Moneda, crédito y financiamiento

Eugenia Correa*

INTRODUCCIÓN

Muchos de los enormes problemas económicos que México y América Latina han venido teniendo desde el estallido de la crisis de deuda de 1982 proceden o están ampliamente vinculados con la deuda y del financiamiento. Como en otros países en desarrollo, estas dificultades resurgen a partir de los cambios experimentados por los mercados financieros de los países desarrollados y por las relaciones financieras internacionales desde los años setenta del siglo xx.

Así, por ejemplo, la crisis de la deuda de 1982 afectó directamente a toda la sociedad, desde grandes empresarios hasta trabajadores pobres por toda la región, especialmente a las mayores economías. Amplios sectores de las clases medias y altas vieron sus patrimonios mermados; los asalariados fueron perdiendo empleos e ingresos, y la pobreza no hizo sino aumentar. Al mismo tiempo, desde esta crisis la región vive una evidente e imborrable marca de desconfianza en los sistemas financieros y en las monedas nacionales. Sin embargo, dicha crisis no se explica, al igual que muchas otras que se

*Facultad de Economía, UNAM.

han sucedido desde entonces, por factores de índole interna o por políticas financieras equivocadas o errores de gobiernos poco avisados, sino por lo que acontece en los mercados financieros internacionales. Desde aquellos años, las condiciones en que se desenvuelven los flujos de financiamiento, el desempeño y las transformaciones de todo el sistema crediticio interno, la trayectoria de las tasas de interés y del tipo de cambio están determinadas por las tendencias presentes en los mercados financieros externos a las economías de la región y propiamente de los países desarrollados.

INSUFICIENCIA DE AHORRO O ASIMETRÍAS MONETARIAS

La falta de ahorro interno generado en nuestros países ha sido la explicación fundamental para justificar la necesidad de endeudamiento externo público y privado y de la inversión extranjera directa o de cartera. Sin embargo, un análisis incluso superficial de las cifras de flujos de capital de América Latina permite rápidamente constatar que ha sido una región con un enorme volumen de exportación de ahorro, de transferencias netas negativas como acostumbra ser llamado este fenómeno. Es decir, América Latina es exportadora de capitales, bajo la forma de pago de intereses de la deuda pública y privada y el pago de utilidades, dividendos y regalías a la inversión directa y de cartera. Dichas ganancias de capital sea intereses o utilidades no son reinvertidas o ahorradas o consumidas en los mercados domésticos de la región sino enviadas a los mercados de los países desarrollados, aumentando en ellos el nivel de ahorro financiero, de inversión o de consumo.

Por otra parte, a fin de que dichos flujos de salida de ganancias de capital puedan exportarse, estos deben denominarse en

moneda extranjera. Como nuestras economías no producen ahorro denominado en moneda extranjera, ni los bancos centrales pueden generar un amplio volumen de liquidez en moneda extranjera, la exportación de esos capitales precisamente requiere de nuevos flujos, sean estas nuevas deudas o bien nuevas inversiones directas y de cartera. Este círculo de requerimientos de moneda extranjera para la exportación de parte de las ganancias de capital (sean éstas exportadas por empresarios e inversionistas locales o extranjeros) es el que aparece como “escasez de ahorro”, pero no es más que producto de la enorme asimetría monetaria, comercial y financiera que ha venido siendo explicada en distintos términos por toda la teoría del subdesarrollo y de la dependencia de América Latina.

Así, por ejemplo, todo el proceso del endeudamiento externo y de apertura a la inversión extranjera no se explica principalmente por las condiciones internas de los países de la región, sino por las necesidades de la exportación de las ganancias de capital. Además, el comportamiento de dichos flujos (deuda e IÆ) depende de condiciones y de tendencias económicas prevalecientes en los países desarrollados y no de las políticas de los países de la región. De manera que pueden ser muchas las necesidades de recursos de los deudores, pero es sólo el acreedor –inversionista el que decide prestar– invertir, cuánto prestar –invertir y bajo qué condiciones de interés, renta y de pago.

Por ello, puede afirmarse que los flujos de deuda externa desde los años setenta hacia las mayores economías de la región no nacen de la necesidad de financiar el déficit externo ni el déficit público de los países deudores. En realidad una gran parte de los nuevos créditos ofrecidos por los bancos transnacionales y contratados por los gobiernos y el sector privado doméstico, por ejemplo, se destinaban a pagar los vencimientos del capital o incluso solamente los intereses.

El proceso del endeudamiento externo, que nos condujo a la crisis del 82 y a las políticas de Washington de la apertura financiera y desmantelamiento de las finanzas públicas en los noventa, inicio con la acelerada expansión del crédito privado en los mercados financieros internacionales de capital en la década de los setenta. Esta expansión del crédito bancario internacional procede de la ruptura de la estabilidad cambiaria y financiera con la caída del patrón oro dólar al inicio de los setenta y la imposición de un patrón monetario internacional dólar. Patrón que reconstituye la hegemonía del dólar a partir de la acelerada expansión de los conglomerados financieros estadounidenses. Así, a raíz del rompimiento de los Acuerdos de Bretton Woods en los años setenta se desata una expansión del crédito privado en manos de grandes bancos transnacionales, especialmente estadounidenses que en el curso de unos cuanto años fueron saltado toda la regulación financiera surgida de la crisis de los treinta y avanzando un posicionamiento financiero en muchas economías de la región latinoamericana. Pero también en otro mercados emergentes e incluso en países desarrollados que les permite una constante ampliación de las rentas financieras denominadas en dólares, convirtiendo así a esta moneda en aquella que, hasta el recién surgimiento del euro, no tenía rival para la expresión monetaria de las ganancias de capital procedentes de todas partes del mundo, incluyendo América Latina, los países de Europa del este, etcétera.

Es imposible que los países de América Latina paguen la deuda y las rentas todas del capital y sostengan la exportación de capitales y ganancias de los propios empresarios locales si no generan excedentes comerciales, como se explicará más adelante, y ello está condicionado a su inserción comercial donde prevalece su condición de economías primario-exportadoras. En realidad los países de la región al obtener créditos externos, no están recibiendo propiamente ahorro externo, sino

fondos producidos por el multiplicador del crédito de los bancos transnacionales. Es decir, los países en desarrollo de América Latina, que de por sí tienen la debilidad de no generar amplios recursos en monedas duras, puesto que sus exportaciones tradicionales tienen muy bajos precios en el mercado internacional y su producción depende en alguna medida de bienes de capital e insumos importados, no pueden enfrentar los elevados costos de fondos externos. Aunque nuestros países generen los recursos para pagar esos créditos y sus respectivos intereses, el pago debe realizarse en moneda extranjera, para ello deben generarse esos excedentes pero venderse en el extranjero. Y aun cuando esos excedentes se realicen en divisas, de cualquier manera las elevadas tasas de interés ocasionan, tarde o temprano, la insolvencia de estas economías.

CRÉDITO Y AHORRO

Nuevamente la deuda externa de América Latina permite establecer un claro ejemplo de las características y límites del financiamiento externo que fluye a nuestros países así sea para salir nuevamente. El endeudamiento súbito de los años setenta, como se señaló más arriba, estaba siendo generado por los bancos privados transnacionales justamente como efecto del multiplicador del crédito y el descenso de las tasas de interés. Eso quiere decir que no estaba fluyendo el ahorro de las familias o de la sociedad de los países desarrollados a financiar a los países en desarrollo, como muchas veces se repite. Los flujos de crédito externo no son más que efecto del multiplicador bancario mismo que se ha expandido internacionalmente debido al mantenimiento del dólar como moneda hegemónica.

Sin embargo, nuestros países no pueden pagar ese endeudamiento solamente por la vía del multiplicador bancario pues-

to que, para decirlo de manera llana, no tenemos impresoras de billetes verdes, solamente tenemos la generación de nuestras propias monedas locales, que no tienen una circulación internacional. Los bancos locales, que no son filiales de bancos extranjeros, no pueden incrementar directamente sus posiciones y multiplicador bancario en moneda extranjera y para ello requieren tomar deuda también. En realidad, los países en desarrollo y los de América Latina pagan la deuda con mercancías, con excedente generado, o bien con privatizaciones y venta de empresas, propiedades o recursos nacionales, incluso con la venta de ingresos futuros en el mercado financiero.

Ciertamente, una vez insertos en esta apertura financiera, es necesario continuar contratando fondos en el extranjero: el gobierno federal, las empresas públicas, los bancos de desarrollo, los bancos comerciales y las empresas privadas de gran tamaño, todos ellos deben encontrar fórmulas o bien para el refinanciamiento de pasivos (contratando nueva y mayor deuda), o bien para el pago de las mismas a través de incrementar las exportaciones, privatizar empresas públicas, titular empresas privadas con venta total o parcial a socios extranjeros, canalizar remesas y otras rentas procedentes del extranjero, entre otros. En este sentido han sido muy claras las recomendaciones de política económica sostenidas reiteradamente por el FMI, pues así se salvaguarda la capacidad de pago de las economías, que no es otra cosa que la capacidad de exportación de la renta de capitales.

SOBRENDEUDAMIENTO Y TRANSFERENCIA DE EXCEDENTE

En los últimos 20 años los mercados financieros de casi todo el mundo han avanzado en diferente grado hacia la desregulación de los mercados y de los conglomerados. Las sucesivas crisis

financieras locales e internacionales escasamente han llevado a las autoridades financieras hacia políticas que las prevenga o eviten sus efectos más indeseables, sino por el contrario, todos los esfuerzos para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional han apuntado hacia acelerar la desregulación de los mercados de los países emergentes y hacia la creciente presencia de los conglomerados financieros globales. En realidad, las condiciones que empujaron a los países en desarrollo al sobreendeudamiento no se han modificado y, por el contrario, este sobreendeudamiento aparece de manera recurrente como crisis cambiarias y financieras, bancarias, etcétera, tales como la mexicana de 1994, la de los países del sudeste de Asia de 1997, la crisis rusa de 1998, la crisis brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001.

Aunque la mayor parte de la población mundial vive en los países en desarrollo y éstos representan una tercera parte del PIB, sus mercados financieros son relativamente marginales pues representan entre el 5 y el 10 por ciento del valor de capitalización del mercado accionario, o de los títulos de deuda, activos bancarios, o bonos. Aun así, los países en desarrollo están haciendo transferencias de capital anual estimadas por el equivalente al 4 por ciento de su PIB (brecha entre ahorro e inversión en las economías avanzadas que es financiada con el ahorro de los países en desarrollo según cifras del FMI).

Estas transferencias limitan la acumulación en los países en desarrollo, especialmente los de América Latina, presentándose precisamente las tendencias al lento crecimiento, estancamiento, aumento del desempleo y de las capacidades ociosas y ampliación de la pobreza. Como un ejemplo se puede considerar el pago de los intereses de la deuda externa de América Latina, éstos desde el estallido de la crisis de deuda del año 1980 hasta 2009 alcanzan los 41 000 millones de dólares en promedio durante esos 30 años, mientras que la deuda externa

se multiplicó de 330 a 870 000 millones de dólares [cifras del FMI, WEO database].

Por ello, los flujos de capital externo (sean estos créditos, inversión directa o de cartera) y la necesidad de pagar sus rendimientos (sean estos intereses o utilidades o dividendos) han representado una verdadera ancla para el desarrollo de los países en desarrollo.

El sobreendeudamiento sobreviene precisamente porque una parte del excedente económico generado localmente es transferido año con año fuera de las economías domésticas, generando una escasez de ahorro e inversión, así como un encogimiento de la rentabilidad del capital local global, que afecta principalmente a las empresas con menor poder de mercado que operan en el mercado doméstico. El sobreendeudamiento en moneda local y/o extranjera se presenta cuando los costos financieros van elevándose muy por encima de los flujos de ingresos de empresas, entidades bancarias y financieras, y gobiernos nacionales o locales. Así América Latina ha seguido la ruta de los estallidos de sobreendeudamiento público, privado, bancario, público local, ciclos muy vinculados a los cambios en los costos financieros y particularmente a la política monetaria de la Reserva Federal.

La nueva y creciente presencia de conglomerados financieros globales en los mercados domésticos de la región si bien contribuye a conformar una regulación privada de las transferencias, efectuada a través de la gestión del crédito y de los tipos de cambio, no anula ni los problemas de acumulación y por el contrario los agudiza con la creciente salida del excedente económico, desempleo y migración, ni tampoco la competencia conglomerada global que se desarrolla dentro de los mercados domésticos.

La presencia del doble patrón monetario y de las transferencias de excedente (comerciales y financieras) no se conver-

tían en recurrentes crisis financieras en la región, sino hasta la apertura financiera que desreguló las tasas de interés, les despojó de su referente nacional y los costos financieros fueron siendo impuestos a las economías domésticas abiertas y con elevada concentración económica y del ingreso. Cuestión que además, podría haber elevado significativamente, al menos por periodos, las transferencias de excedente económico.

CONSENSO DE WASHINGTON Y QUIEBRA DEL ESTADO

Las políticas del Consenso de Washington han destruido la capacidad endógena de crecimiento de las economías latino-americanas, no solamente por cuanto a la creciente transferencia de capitales y merma del fondo de acumulación que se ha reseñado en las líneas anteriores, sino también por la ruina de las finanzas públicas y la quiebra de los estados nacionales. La apertura y extraversion de las economías de la región, el destino de los ingresos públicos a fines improductivos como es el pago de intereses de la deuda interna y externa; la imposición del equilibrio e incluso superávit de las finanzas públicas, han restringido la acumulación e incluso imposibilitan la ganancia empresarial de aquellos consorcios y empresas domésticas que dependen principalmente del mercado interno.

La primera y más importante línea de política económica recomendada por el Consenso de Washington desde sus primeros años, los años ochenta, aún antes de que éste fuera formulado por John Williamson, era 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 convirtió en equilibrio fiscal e incluso elevadas metas de superávit presupuestal. Reducir la inflación y recuperar la capacidad de pago de los compromisos externos fueron sus metas, es

decir, modificar rápidamente la distribución del ingreso local, disminuir la ganancia empresarial y los salarios. Casi un cuarto de siglo de estas políticas han destruido, aunque de manera desigual, no solamente la capacidad soberana de los estados nacionales sobre su moneda, su crédito, su economía, ejército, policía y territorio, sino también desestructurado las redes sociales y políticas que permitían la construcción mínima de consensos, la legitimidad y la gobernabilidad. Aunque en algunas de las grandes economías de la región como Brasil y Argentina, la mínima reconstrucción de la legitimidad, del consenso y de la gobernabilidad está siendo conducida por líderes y fuerzas sociales que pretende alejarse de las políticas del Consejo de Washington, el mayor límite al crecimiento y la reconstrucción social y política es el mantenimiento de la imposición del FMI y de los mercados financieros relativo al superávit fiscal.

La asimetría fiscal continental está determinando una creciente concentración en la distribución del ingreso, permitiendo a Estados Unidos mantener un déficit público per cápita casi tres veces mayor al de los países de América Latina en su conjunto. Así, la región requeriría aumentar en 3 puntos porcentuales del PIB por lo menos su posición fiscal, lo que permitiría aumentar en más del 15 por ciento la inversión bruta y empezar a disminuir las asimetrías y la enorme concentración de la riqueza generadas durante casi 25 años de políticas del Consejo de Washington. Sin embargo, la construcción mínima de consensos que permita avanzar en la quiebra de la visión económica y política impuesta requiere de la acción cooperativa, concertada y organizada de al menos un grupo de naciones de la región, todo ello aparece por momentos muy alejado de los derroteros ideológico-políticos y organizativos presentes en la región. La quiebra de los estados nacionales no es un proceso exclusivo de América Latina, ni siquiera de los países en desarrollo, cuestiona la construcción misma del poder organizado

por todo el mundo incapaz de dar respuesta a las demandas económicas mínimas de sus ciudadanos.

BASES PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA

Algunas de las principales líneas de reconstrucción institucional, política y económica que permitan desarrollar procesos de financiamiento estables y con énfasis en disminuir la brecha entre los países pobres y ricos, podrían ser las siguientes:

1. Se requiere generar una dinámica social que permita arribar a nuevos arreglos institucionales que abran espacios rentables a la producción financiada de manera eficaz (oportuna, suficiente y de bajo costo), en particular en aquellos sectores económicos que juegan un papel fundamental en la creación de empleo y elevación del consumo.
2. Una nueva estructura financiera que reconstruya las relaciones entre banca, industria y Estado. Modificando la participación de la sociedad en las empresas, en los bancos y en las decisiones de la política económica.
3. Las empresas conglomeradas y altamente concentradas requieren de regulaciones. Dicha regulación puede ejercerse en tanto que las sociedades sean capaces de ejercer su interés común sobre el interés particular de un reducido grupo de accionistas o de un pequeño grupo de gerentes deseosos de elevar sus dividendos o bonos, aun a costa del desempeño económico de las empresas, del desempeño productivo, de creación de empleo y de compromiso con la ciudad, región o país donde se encuentran.
4. El dinero, la producción de medios de pago, de intercambio y de acumulación de riqueza no puede conti-

nuar siendo gestionado por manos privadas y conglomeradas. Su interés social es tan enorme que requiere de una gestión social sobre su creación y distribución. Ello implica que la banca de depósito pase a regirse bajo nuevas formas de control social. De manera que la expansión de medios de pago quede supeditada a los objetivos de ampliación de las capacidades productivas con estabilidad cambiaria y de precios.

5. Producción de dinero, equivalente general de nivel nacional, regional e internacional con la participación de la representación de cada una de las naciones que se benefician o perjudican con su expansión o restricción. Hasta ahora, en manos privadas y con elevada conglomeración, ha llevado al cambio en la propiedad de los activos, a la destrucción de parte de los aparatos productivos locales y especialmente a dilapidación de capacidades productivas con el creciente deterioro de la calidad de vida de la mayor parte de la humanidad. La creación de medios de pago debe llegar a estar bajo la gestión de formas institucionales más democráticas, lo que podría ser una de las resultantes del cambio social del nuevo siglo.
6. La expansión económica basada en la universalización del trabajo asalariado se tropieza en nuestros días con la imposibilidad de emplear rentablemente a una parte importante del mundo. El mundo del trabajo asalariado parece reducirse con relación al mundo de pueblos y regiones excluidos del empleo y del consumo. De ahí la importancia de la gestión social en la creación de medios de pago en donde cada Estado nacional sostenga su posición en el contexto internacional a través de consolidar su gestión sobre su moneda y su crédito.
7. Un control social sobre la creación de liquidez internacional, con una unidad monetaria independiente de las mo-

nedas nacionales, patrones monetarios y de relaciones crediticias internacionales reguladas. y monedas nacionales con capacidad de pago limitada. Lo cual quiere decir contener la dolarización, pero no a través de la euroización, sino precisamente a través de la creación de unidades monetarias y bancos de desarrollo regionales.

8. Cooperación entre los Estados nacionales que permita la construcción institucional reguladora de los mercados y de las firmas conglomeradas.
9. Convertir el tema de la cooperación monetaria, fiscal y financiera en el tema de interés central, puesto que ha quedado relegado en las negociaciones económicas bilaterales (acuerdos comerciales) incluso en la más actual e inminente conformación del área de las Américas. Por ejemplo, no puede negociarse de manera más equitativa un área de libre comercio de las Américas sin previamente cancelar la deuda externa pública de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- BOYER, R. [1999], "Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización", en *Revista de la Cepal*, núm. 69, diciembre.
- CHESNAIS, F. (coord.) [1996], *La Mondialisation Financière*, París, De Syros
- CORREA, E. [1998], *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI.
- , A. Girón, y I. Martínez (coord.) [1999], *Globalidad y reforma al Sistema Monetario Internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- [2000], "Conglomerados y reforma financiera", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 2000.

- _____ [2002], "Nueva arquitectura financiera internacional: reformas para los países en desarrollo y cosmética para las relaciones financieras internacionales", en Mantey, G. y Levy, N. [comps.], *Globalización financiera e integración monetaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ [2002], "La crisis fiscal del Washington Consensus", México, www.redcelsofurtado.edu.mx
- COURIEL, A., "De la democracia política a la democracia económica y social", en Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre Desarrollo Celso Furtado, www.redcelsofurtado.edu.mx
- _____ [1996], "Reflexiones sobre la globalización y la democracia en América Latina", en Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre Desarrollo Celso Furtado, www.redcelsofurtado.edu.mx
- DAVIDSON, O. y G. Davidson, *Economics For A Civilized Society*, Londres, Macmillan.
- DAVIDSON, P. [2000], "Is a Plumber Or A Financial Architect Needed to End Global International Liquidity Problems?", en *World Development*, junio, <http://econ.bus.utk.edu/davidsonextra/Davidson.html>
- _____ [1998], "The Case for Regulating International Capital Flows", ponencia presentada en Social Market Foundation Seminar on Regulation of Capital Movements, London, November 17, <http://econ.bus.utk.edu/davidsonextra/Davidson.html>
- FELIX, D. [1998], "La globalización del capital financiero", en *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario.
- FFRENCH-DAVIS, R. y A. Ocampo [2001], "Globalización de la volatilidad financiera: Desafíos para las economías emergentes", en Ffrench, R. [comp.], *Crisis financieras en países exitosos*, Chile, CEPAL y McGraw Hill.
- FMI [2004a], Transcript of an IMF Book Forum "Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Markets" Wednesday, 6 de octubre, 2004 Washington, D.C. <http://www.imf.org/external/np/tr/2004/tr041006.htm>
- _____ [2004b], "El FMI en Foco", vol. 33, septiembre, Washington, D.C., <http://www.imf.org/imfsurvey>

- _____ [2004c], "Global Financial Stability Report", septiembre, Washington, D.C.
- _____ [2004d], "Global Financial Stability Report", abril, Washington, D.C.
- GIRÓN, A. [1995], *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin*, México, Cambio XXI e IIEC-UNAM.
- KREGEL, J., "Flujo de capitales, fragilidad e inestabilidad en el desarrollo económico", en Girón, A. y Correa, E., *Crisis financiera: mercado sin fronteras*, México, El Caballito.
- OCAMPO, J. A. [2002], "Reforma financiera internacional: un proceso lento e incompleto", Documento presentado a la reunión del círculo de Montevideo, Washington, junio 10-11 de 2002, www.eclac.org
- _____, "Globalización y Desarrollo", CEPAL. <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/noticias/2/9272/jaoglobalizacion-2.pdf>
- PALAZUELOS E. y M. Vara [2002], *Grandes áreas de la economía mundial*, Barcelona, Ariel.
- PARGUEZ, A. [2002], "El impacto desestabilizador de la nueva estructura monetaria del capitalismo", en A. Girón y Correa E., *Estructuras financieras: fragilidad y cambio*, México, IIEC-UNAM y DGAPA.
- _____, [2005], "Dinero y crédito en el capitalismo contemporáneo", en Correa, E. y Girón, A., *Economía financiera contemporánea*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- TAVARES, M. y J. L. Fiori [1997], *Poder e Dinheiro*, Río de Janeiro, Vozes.
- VIDAL, G. [2001], *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones*, Barcelona, Anthropos-UAM.
- VILARIÑO, A. [2001], "La presencia de los bancos españoles en la economía mexicana", en *Información Comercial Española*, núm. 795, Ministerio de Economía, Madrid, diciembre.
- _____, [2001], *Turbulencias financieras y riesgos de mercado*, Madrid, Prentice may.
- WILLIAMSON, John y Pedro-Pablo Kuczynski [2002], *After Washington Consensus*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Dinero y financiamiento: visión evolucionista *versus* visión revolucionaria*

Louis-Philippe Rochon
Sergio Rossi**

INTRODUCCIÓN

Economistas interesados en la teoría monetaria contemporánea se enfrentan a dos puntos de vista diametralmente opuestos, que siguiendo a Schumpeter [1954/1994: 277] pueden calificarse como análisis real y análisis monetario [véase Rogers, 1989: cap. 1]. De acuerdo con el primero, en gran parte asociado con economistas neoclásicos o de la *mainstream*, el dinero es simplemente un velo detrás del cual funciona la economía, sin ser entorpecida por factores monetarios. Para ellos, el dinero no desempeña papel alguno excepto el de determinar

*Versión al español de Alma Chapoy Bonifaz. Los autores agradecen a David Rueda por la revisión de la traducción.

**La primera versión de este trabajo se presentó en la Asociación Europea de Economía Política Evolucionista, durante la Conferencia sobre Economía, Historia y Desarrollo (Universidad de Creta, Grecia, del 28 al 31 de octubre de 2004). Sergio Rossi realizó un ulterior trabajo de investigación como profesor visitante de economía monetaria en la Universidad Chemnitz de Tecnología (Alemania, abril-mayo de 2005), a la cual expresa su gratitud por haberle proporcionado un ambiente de trabajo ideal. Los autores agradecen a Philip Arestis, Giuseppe Fontana, Claude Gnos, Marc Lavoie y Virginie Monvoisin sus comentarios enriquecedores, al igual que a los dos dictaminadores anónimos. También agradecen a Nunzio Canova y Dante Caprara su ayuda en el acopio de material bibliográfico. Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

magnitudes nominales. Esto significa que las partes real y monetaria de la economía serían independientes entre sí, sobre todo en el largo plazo, aunque en el corto el dinero puede tener algún papel, pero esto generalmente se considera resultado de algunas fricciones o imperfecciones del mercado.

Para algunos autores –que incluyen sobre todo a poskeynesianos, pero también a quienes propugnan el enfoque del circuito monetario, así como a varios eruditos sraffianos, institucionalistas y marxistas– la existencia del dinero es de máxima importancia en el análisis económico. De hecho, llega a ser prácticamente imposible el estudio de la economía, en especial de la macroeconomía, sin comprender primeramente el concepto de dinero, su origen y creación, y cómo el dinero se vincula con la producción y el ingreso. En síntesis, el dinero es endógeno puesto que es determinado por la demanda de los agentes económicos para financiar los costos de producción, principalmente salarios y compra de otros insumos de la producción.

Entre los economistas heterodoxos, los poskeynesianos han hecho del concepto “dinero endógeno” la piedra angular de su teoría monetaria de la producción. Aunque ahora hay un amplio consenso sobre su importancia, creemos que es necesario ir más allá de ella y de mirar hacia atrás, al pasado distante, en los orígenes del dinero endógeno. Al hacer esto comprometeremos a los estudiosos del dinero endógeno a un debate muy necesario no solamente sobre los orígenes del dinero endógeno, sino también sobre su gran importancia.

Por tanto, el propósito de este trabajo es arrojar luz sobre las raíces históricas de la naturaleza endógena del dinero. Contrariamente a lo que establece la perspectiva poskeynesiana, que aquí llamamos visión evolucionista, sostenemos que el dinero ha sido siempre endógeno, independientemente del periodo histórico. Esta discusión es importante tanto

por razones teóricas como políticas, este punto lo abordaremos más adelante. Sin embargo, en un sentido muy amplio es importante demostrar que el dinero ha sido siempre endógeno, en particular para los poskeynesianos, lo que ayudará a colocar a las innovaciones financieras en su adecuada perspectiva teórica. También se retomará posteriormente.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección describe brevemente los elementos esenciales del dinero endógeno, tomando en cuenta algunas prácticas recientes del banco central. La segunda sección discute tres temas defendidos por varios poskeynesianos, a saber, las nociones de que el dinero es sólo parcialmente endógeno, que se convierte en endógeno únicamente con el transcurso del tiempo y que la endogeneidad del dinero se vincula de alguna manera con las reservas bancarias (dinero de alto poder, o en el lenguaje actual, liquidación de saldos interbancarios). No nos enfrascaremos en el debate entre horizontalistas y estructuralistas, aunque haremos algunas referencias indirectas.⁴ Esto, porque creemos que en estos tres puntos coinciden algunos horizontalistas, en especial Moore [1988] y los estructuralistas [véase Rochon, 2005b]. Con esto queremos decir que todos ellos más bien aceptan la teoría de Chick [1986] de la evolución del sistema bancario. En la tercera parte proponemos lo que podría llamarse una definición “revolucionaria”² del dinero endógeno [véase Rochon, 1999], compatible en

⁴Sobre el debate horizontalistas/estructuralistas véase particularmente a Lavoie [1996], Palley [1996], Pollin [1994, 1996] y Rochon [1999].

²La esencia “revolucionaria” de la definición del dinero endógeno propuesta en este trabajo se vincula con el espíritu de la “revolución” de Keynes, es decir, con su intento de desprenderse totalmente del pensamiento ortodoxo. Es un cambio de paradigma respecto al neoclasicismo, y, en particular, a la economía monetaria neoclásica. Está claro que otros horizontalistas, especialmente los del enfoque del circuito, no están de acuerdo con las etapas de Chick. En este grupo incluimos, entre otros posibles, a Graziani, Lavoie, Rochon y Seccareccia.

muchos aspectos con la economía poskeynesiana, así como con el enfoque del circuito monetario, en el cual el dinero es en verdad siempre y en todo lugar un fenómeno endógeno. En esa parte, demostraremos que independientemente del periodo histórico, el dinero ha sido siempre endógeno, incluso bajo el patrón oro. Esta interpretación alternativa se basa en la naturaleza de la deuda, el papel de los agentes de liquidación de pagos, y la vinculación funcional entre producción, dinero e ingreso. De hecho, la evolución histórica del sistema bancario simplemente ha revelado y puesto en claro lo que ha sido siempre una realidad, la endogeneidad del dinero.

Antes de empezar queremos señalar que para hacer justicia a las ideas presentadas en este ensayo, necesitaremos más espacio para desarrollarlas de manera más comprensible y para articular cuidadosamente los argumentos detrás de ellas. A pesar de las limitaciones de espacio, pensamos que desarrollaremos estas ideas de manera suficiente. De hecho, las que ponemos aquí en tela de juicio son importantes y creemos que sentarán las bases para un debate fructífero que clarificará y quizás esclarecerá el significado heterodoxo del dinero endógeno. Esperamos que otros poskeynesianos acepten este reto y proporcionen una mayor evidencia de las raíces históricas del dinero endógeno.

DINERO ENDÓGENO: UN RÁPIDO VISTAZO

Para los economistas neoclásicos, la necesidad del dinero surge tempranamente en la historia del análisis económico, esencialmente para solucionar el problema de la doble coincidencia de deseos: los agentes necesitan dinero para reducir los costos de las transacciones y para facilitar el intercambio de mercancías y servicios en un sistema de trueque. En este mar-

co, el dinero es una mercancía de amplia aceptación (por lo general oro) que sirve tanto como medio de pago como de depósito de valor (temporal). En este marco “el dinero es lo que el dinero hace” [Walker, 1880: 1; véase también Hicks, 1967].

Los poskeynesianos han cuestionado esta interpretación y ofrecido una alternativa convincente: el rechazo a los sistemas de trueque. Por ejemplo, según Heinsohn y Steiger [1989: 180], “el concepto de una economía de trueque puro desde la cual evoluciona la economía monetaria, no es más que una especulación histórica y no corresponde al verdadero curso de la historia”. Para estos autores, el dinero surgió al instituirse la propiedad privada. Inspirados en algunos estudios antropológicos que han demostrado que el trueque, aunque real, no es una fuerza económica dominante, y ciertamente tampoco el centro de la actividad y de la vida económica, algunos poskeynesianos han construido, partiendo de estas observaciones, una teoría de los orígenes del dinero.

Wray [1990: 4] también rechaza la teoría que sostiene que el origen del dinero sería el trueque. Argumenta, que “de hecho, un examen de la evidencia antropológica revela que las sociedades tempranas no fueron economías de trueque, que los mercados no surgieron como resultado del trueque, y que el dinero no fue inventado para facilitar el intercambio”.³ Estas afirmaciones están avaladas por numerosos estudios antropológicos, y Wray [1990] presenta algunos argumentos sólidos que apoyan esas ideas. Por ejemplo, según Malinowski [1932: 86. citado por Wray, 1990], fundador del campo de la antropología social conocida como funcionalista, el propósito del intercambio de mercancías fue “intercambiar artículos que no eran de uso práctico”. En el centro de estos estudios antropológicos está la idea de la “reciprocidad con retraso”, lo

³Véase también Courbis *et al.* [1991] para una nueva formulación, con cuidadoso detalle, de esta posición sobre los fundamentos históricos.

que indica que el trueque se realizó en determinados puntos en el tiempo, y donde la misma transacción ocurrió a menudo varias veces antes de que fuera efectivamente considerada [véase Humphrey, 2000]. Esto es así porque el trueque no fue una acción que tenía un propósito económico; más bien su objetivo fue establecer relaciones más sólidas entre diferentes grupos y aldeas. Como Polanyi [1957: 74] expuso “[...] ocasionalmente el mismo objeto se intercambia varias veces y en diferentes sentidos entre los participantes, despojando así a la transacción de todo propósito o significado económico. [...] El único objetivo del intercambio es crear relaciones más cercanas al fortalecer los lazos de reciprocidad”. Si Wray [1990] está en lo correcto, entonces no tiene sentido hacer del trueque un sistema temprano del comercio y del intercambio y por lo tanto tampoco tiene sentido hacer de la necesidad de dinero, un resultado del trueque.

Esto socava la interpretación tradicional del dinero propugnada por casi todos los economistas. Sin embargo, no explica los orígenes tempranos del dinero.⁴ Los poskeynesianos sostienen que el dinero moderno es endógeno, es decir, es impulsado por las necesidades de los hombres de negocios para pagar salarios y continuar el proceso de producción. La cantidad de dinero se determina por la demanda y la impulsa el crédito, es decir, la proveen los bancos para financiar la producción. No hay necesidad de entrar aquí en detalles respecto al dinero endógeno: esto ya se ha hecho [véanse Moore,

⁴Como puntualizan Fontana y Gerrard [2002: 244]: “hay al menos tres cuestiones a investigar en la economía monetaria: (1) la lógica cuestión de por qué existe el dinero; (2) la cuestión histórica de cómo se originó realmente el dinero y de cómo evolucionó con el paso del tiempo; y (3) la cuestión de funcionalidad sobre lo que hace el dinero. Las tres cuestiones están interconectadas”. De hecho, como los autores [2002: 244] apuntan: “la economía poskeynesiana ha reconocido que las cuestiones lógica, histórica y funcional necesariamente están interrelacionadas y no pueden tratarse como enteramente separadas”.

1988, Lavoie, 1992 y Rochon, 1999, entre otros autores]. Baste decir que la de dinero endógeno se vincula a la de la deuda que se crea siempre que un agente (una empresa) pide prestado para llevar a cabo la producción.⁵ Entre los poskeynesianos hay acuerdo universal en este punto.

De hecho, el dinero endógeno está en el centro mismo de su macroeconomía. Esta tradición comenzó en la era poskeynesiana con Joan Robinson [1956] y siguió con Nicholas Kaldor [1970] y Basil Moore [1979a, 1979b, 1983, 1988]. Actualmente la endogeneidad del dinero es una teoría elaborada y profundamente arraigada en la economía postkeynesiana y utilizada como punto de partida de muchos enfoques de la *mainstream*.⁶ El dinero se integra a la economía junto con la producción cuando los bancos acuerdan respetar los contratos de deuda con las empresas [Davidson, 1972]. Cuando la economía crece, los bancos ofrecen más crédito para enfrentar las crecientes necesidades del sistema, tanto para pagar salarios como para

⁵En esta historia no descartamos el papel de los particulares y del Estado.

⁶Recientemente, varios economistas de la *mainstream* del pedigrí neokeynesiano han reconocido la naturaleza endógena del dinero, haciendo notar que la tasa de interés es exógena y que el sistema bancario crea dinero a petición de los prestatarios. Sin embargo, bajo los auspicios del llamado modelo del Nuevo Consenso, que incluye una función de reacción por parte del banco central, basada en la regla de Taylor, las semejanzas con el enfoque poskeynesiano son limitadas. De hecho, aunque quienes se adhieren al Nuevo Consenso reconocen la naturaleza endógena del dinero, todavía creen en la neutralidad del dinero a largo plazo. Además, más que ver el dinero endógeno como algo natural en las economías capitalistas de producción, defienden la endogeneidad del dinero sobre la base de que es una opción de política, debida a la inestabilidad de la demanda por la función del dinero. Setterfield [2004: 4] argumenta sobre este punto con precisión: "Sin embargo, debe advertirse, que se entiende que ésta debe ser una opción de política por parte del banco central. Simplemente se prefiere establecer una meta a la tasa de interés, y no a la oferta de dinero, porque se cree que en el ambiente monetario contemporáneo, la inestabilidad de la demanda por dinero, debida a la desintermediación y a otras causas, hace difícil en la práctica el control del dinero." Esto parece implicar que mientras los autores del Nuevo Consenso han reconocido la naturaleza endógena del dinero, todavía no tienen una teoría del dinero endógeno.

comprar otros insumos de la producción.⁷ Tan pronto como una empresa recibe crédito, puede pagar salarios: en ese mismo instante el dinero es lanzado a la circulación. Así, la creación de dinero es paralela a, pero no debe confundirse con la creación de ingreso. Por tanto podemos afirmar, como lo hacen Robinson [1956] y los poskeynesianos en general, que la oferta de dinero se amplía y contrae mediante el sistema bancario, de acuerdo con las necesidades de las empresas productivas, en respuesta a las expectativas de la demanda agregada. Incluso en un sistema estacionario hay siempre necesidad de proporcionar crédito bancario a medida que las empresas deben rembolsar su deuda. Al principio de cada periodo de producción, las empresas aseguran una nueva deuda y los bancos están de acuerdo en proveer ese nuevo crédito o en refinanciar la deuda vencida [Parguez y Seccareccia, 2000]. Por supuesto, los bancos pueden rehusarse a otorgar crédito si prevén bajas ganancias o si hay malas expectativas sobre la evolución del ciclo económico. Por lo tanto, los bancos nunca son pasivos en sus decisiones de préstamo y puede haber siempre un “margen de clientes insatisfechos” (como señaló Keynes). Cuando los bancos se niegan a dar crédito, la economía puede enfrentar una severa escasez de liquidez, que conduce a un descenso del ciclo económico y a un desempleo más alto. Pero en la medida en que las empresas se consideran dignas de crédito, recibirán lo necesario. De igual manera, si los bancos son solventes, virtualmente no hay límites a la cantidad de crédito que pueden proporcionar mientras “sigan el ritmo”, tal como Keynes precisó [1930/1971: 23].⁸

⁷Nosotros no tratamos aquí el tema del financiamiento de la inversión, porque al respecto hay un gran desacuerdo [véanse Seccareccia, 2003; Mesori y Zazzaro, 2005 y Rochon, 2005a].

⁸Lavoie [1992: 201] considera que en la medida en que los bancos “guarden el paso” con las actividades de préstamo de otros bancos, pueden prestar tanto como quieran. Se hace referencia aquí al *Tratado sobre el dinero* de Keynes, en el cual él aborda precisamente este punto. Chick [2003: 5], si-

Si esta versión es correcta, ¿entonces cuál sería la interpretación del dinero en la antigüedad?, ¿se puede aplicar la misma lógica para esa época?, ¿el dinero era ya endógeno, por ejemplo, en el antiguo Egipto, o lo fue cuando se crearon los bancos?. En otras palabras ¿el dinero era también endógeno en épocas antiguas o se tornó así al paso del tiempo, en particular cuando se crearon los bancos centrales⁹ como sostienen Chick [1986] y otros poskeynesianos?

Ahora bien, en la discusión anterior, los lectores habrán notado que no hay bancos centrales. En verdad, son innecesarios para explicar la naturaleza endógena del dinero a partir del establecimiento de obligaciones de deuda. Esto no niega la importancia y necesidad del banco central para determinar la tasa de interés (en concordancia con sus metas de política sobre inflación, desempleo, brecha de producción, tipo de cambio, etcétera) y, quizá lo más importante, para asegurar la estabilidad del sistema monetario. El banco central hace esto para proporcionar liquidez, es decir, liquidar saldos en el nivel interbancario. Puede hacer esto mediante operaciones tanto acomodaticias como defensivas [véase Rochon y Rossi, 2004a, 2004b]. Sin embargo, como demostraremos, el papel del banco central como garante del sistema monetario no afecta la naturaleza endógena del dinero.

guiendo con esta discusión, asume equivocadamente que "Keynes hace una contribución que yo no he visto explotada en otra parte: él afirma que, en un sistema bancario cerrado que se establezca sin efectivo, no hay límite a la cantidad de dinero que los bancos pueden crear con seguridad, suponiendo que guarden el paso". De hecho, Lavoie argumentó al respecto hace una década. Véase también Graziani [2003: 63] para una nueva formulación de esto con el propósito de justificar un papel al banco central. Esto ya fue discutido por Le Bourva [1962], cuya traducción al inglés se publicó 30 años más tarde (Le Bourva, 1992).

⁹No abordamos aquí el enfoque chartalista sobre el dinero, que explica la creación del dinero y su poder adquisitivo refiriéndose a que haya impuestos. Véase Gnos y Rochon [2002], y Rochon y Vernengo [2003] para una discusión crítica del punto de vista chartalista.

El papel acomodaticio del banco central es usualmente descrito por los poskeynesianos. Esto significa que cuando los bancos tienen necesidad de reservas, acuden al banco central como prestamista de última instancia. Este es precisamente el papel que ha estado en el centro del debate entre horizontalistas y estructuralistas. Sin embargo, debido a algunos cambios institucionales recientes en las actividades de la banca central así como a la luz de la declinante importancia de las reservas, este papel se ha visto disminuido en gran medida.⁴⁰ Por tanto, es el segundo papel, el defensivo, el que quizás es el más importante, como lo ha sostenido ampliamente Eichner [1987].

El papel defensivo, que Eichner discutió hace casi 20 años, fue en nuestra opinión, un acercamiento visionario a la política monetaria. Esto ha sido discutido desde entonces por Lavoie [2005] y por Rochon y Rossi [2004a y 2004b]. Aunque el papel acomodaticio y el papel defensivo son similares hasta cierto punto, son realmente diferentes y hacen hincapié en diferentes facetas de la política del banco central. El primer papel, tradicionalmente se refiere a la compra y venta de valores gubernamentales mediante operaciones de mercado abierto, y sólo cuando el sistema bancario lo necesita. Por su parte, el desempeño defensivo consiste en las intervenciones diarias del banco central siempre que tiene lugar una transacción (o al final del día en un sistema de compensación). Esto implica generalmente la transferencia de depósitos gubernamentales como una cuestión de rutina. Esto se aplica más en un sistema con un sector gubernamental que gasta y recauda impuestos. Cuando la liquidez de los bancos cambia como resultado de lo anterior, el banco central ajusta continuamente su posición para neutralizar cualquier efecto indeseado sobre el mercado de dinero.

⁴⁰Sobre el auge y caída de la llamada doctrina de la posición de reserva, véase Wray [1998], Bell [2000], Fullwiler [2003] y Bindseil [2004].

Lavoie [2005] hace una excelente síntesis de los recientes cambios en las prácticas de la banca central, respecto al papel del mismo como cámara de compensación para las liquidaciones interbancarias. Al respecto, el banco central interviene sobre una base regular y diaria para asegurar que los balances netos entre los bancos sean siempre cero. En este sentido el banco central reacciona ante las corrientes de dinero, tanto de entrada como de salida, del sistema bancario, cuando los cheques y otras transacciones se compensan y se liquidan, y cuando el Estado gasta y recauda impuestos.

Como afirma Eichner [1987: 847], el papel defensivo es un “componente de las operaciones de mercado abierto del Fed [consistentes] en comprar y vender valores gubernamentales de manera que, en equilibrio neto, se compensen estos flujos de entrada o salida del sistema monetario-financiero”. Con relación a esto y siguiendo a Lavoie [2005], podemos afirmar que la herramienta principal no es la compra y venta de valores gubernamentales, sino más bien el uso de los depósitos del gobierno para “neutralizar” estos flujos. En verdad, el banco central agrega o hace retiros de los depósitos gubernamentales mantenidos en los bancos comerciales, por el monto necesario para cumplir sus metas en cuanto a tasa de interés. En este sentido, el banco central utiliza la tasa bancaria (repo)¹⁴ para influir sobre la del mercado de dinero al contado (*overnight*) y así cumplir con la tasa de referencia. Más aún, en el mercado interbancario el banco central actúa como una institución de liquidación, para asegurar la homogeneidad de todas las transacciones monetarias dentro de la misma área monetaria y

¹⁴La tasa repo o tasa de recompra es la tasa de interés a la cual el tenedor de valores entra en un acuerdo de recompra. A menudo se toma como tasa clave en la determinación de los rendimientos del mercado, ya que permite a los valores convertirse en efectivo y viceversa. (N. de la T.).

para asegurar la liquidez y estabilidad del sistema monetario. Desde esta perspectiva, se puede advertir ya que las operaciones del banco central son siempre endógenas. El papel del banco central es hacer frente a las necesidades de los bancos, para de esta manera garantizar la estabilidad del sistema financiero y evitar el riesgo sistémico. También fija la tasa de interés bancaria (repo) para alcanzar sus metas de política monetaria. Sin embargo, sus acciones no permiten sustentar que el dinero sea o no endógeno. Como Lavoie ha dicho en diferentes ocasiones, la oferta de dinero es endógena, independientemente del papel acomodaticio o no del banco central [1992: 186]:

La lección que deriva de lo anterior es que, sea que el banco central se adecue o no a la demanda de dinero, la oferta de dinero es endógena. Así, es incorrecto decir que la oferta de dinero es endógena cuando el banco central se está acomodando a la demanda, mientras que la oferta [de dinero] es sólo parcialmente endógena cuando el banco central no se está adecuando.

Por consiguiente, desde un punto de vista teórico, la no adecuación de la demanda de los bancos al dinero del banco central da lugar a un incremento en la tasa de interés del mercado de dinero, no a una disminución en la cantidad de préstamos proporcionados [Kaldor, 1982], una cuestión que estuvo en el corazón del anterior debate entre horizontalistas y estructuralistas (la curva horizontal de la oferta de crédito cambia de posición hacia arriba, de acuerdo con la nueva tasa de interés). De ahí que si el banco central decidiera no adecuarse a la demanda de los bancos, se produciría una falta de saldos líquidos en el mercado de dinero al contado (*overnight*) y las tasas de interés a corto plazo se elevarían. De hecho, muchos bancos centrales ya no siguen este procedimiento para influir sobre la tasa de interés del mercado de dinero y alinearla con su meta:

en Canadá, y en cierta medida en Estados Unidos, por ejemplo, el banco central puede guiar las tasas de interés simplemente anunciando cambios en la tasa de interés meta, o *corridor*, así como actuar sobre la tasa de interés del mercado de dinero al contado (*overnight*) de manera indirecta. Suiza es otro ejemplo, ya que el Banco Nacional Suizo determina el *corridor* para la tasa LIBOR a tres meses, la cual sirve para fijar la meta del valor medio, y actúa sobre ella vía la tasa de interés repo.

De la discusión anterior surgen varias preguntas interesantes, que están en el centro del debate actual en la economía monetaria poskeynesiana. En particular, es necesario abordar tres temas:

1. Muchos poskeynesianos asocian el papel acomodaticio del banco central con la teoría del dinero endógeno.
2. También afirman que el dinero es endógeno sólo “parcialmente”.
3. Varios poskeynesianos, incluyendo algunos horizontalistas, sostienen que el dinero llegó a ser endógeno sólo cuando los bancos centrales se adecuaron a la demanda de reservas.

La visión evolucionista: una valoración crítica

Moore [2001] indudablemente tiene razón al sostener que el debate sobre la adecuación del banco central equivale a hacer “una tormenta en un vaso de agua”. No obstante, este debate lleva a algunas conclusiones interesantes. Entre ellas, como se indicó antes, está la idea según la cual el dinero es sólo parcialmente endógeno: sólo lo es la parte del acervo monetario que el banco central adecua; el resto se considera exógeno. Por tanto, la oferta de dinero se considerará tanto endógena como exógena, un punto de vista com-

partido por varios poskeynesianos.⁴² Según ellos, el banco central puede siempre decidir incrementar la oferta de dinero exógeno, pero nunca puede disminuirla debido al manejo del pasivo y de las innovaciones financieras [Pollin, 1996], o porque los bancos usualmente extienden líneas de crédito a empresas que generalmente no las utilizan totalmente [Moore, 1988]. Por esta razón, Rochon [1999] llama a este punto de vista la teoría “institucional” del dinero endógeno, ya que se basa en argumentos institucionales específicos, aunque aquí preferimos llamarla teoría evolucionista del dinero.⁴³ Esta posición la comparten muchos horizontalistas y estructuralistas. Para citar sólo un ejemplo, Rousseas [1989: 478] apoya que “pese a lo que sostienen los verticalistas, la oferta de dinero no es perfectamente inelástica (exógena), ni tienen razón los horizontalistas en sostener que es perfectamente elástica (completamente endógena). Es parcialmente ambas” [véase también a Cottrell, 1986: 2; 1988: 296; Davidson, 1972: 303; Dow, 1997: 64; Minsky, 1994: 208; Niggle, 1994: 143; y Weintraub, 1978: 75]. Como Hewitson precisa [1995: 289]: “Sin embargo, los poskeynesianos, subrayan la naturaleza asimétrica de las operaciones del banco central. Mientras que en general el banco central no puede reducir directamente la tasa de crecimiento de la oferta de dinero, los poskeynesianos reconocen generalmente su capacidad de incrementarla”.

Por ejemplo, Moore [1996: 48 y 49] argumenta que:

Durante periodos de deflación, cuando la demanda de préstamos es débil, la visión de la (*mainstream*) es correcta. La

⁴²Esto también implicaría que la tasa de interés es tanto exógena como endógena.

⁴³Deseamos agradecer a Randall Wray por esclarecer esto. Como Wray señala a Rochon, el dinero en sí mismo es una institución, que puede conducir a una innecesaria confusión.

iniciación de compras en el mercado abierto por parte del banco central se traduce en una expansión múltiple de los depósitos bancarios, siempre y cuando los bancos inviertan su exceso de reservas en valores negociables. [...] Las autoridades monetarias pueden siempre incrementar la oferta de dinero por su propia iniciativa mediante compra de valores en el mercado abierto. [...] la oferta de dinero puede siempre incrementarse, por algún múltiplo del crecimiento de las reservas del banco, a iniciativa del banco central.

Sin embargo, ambas afirmaciones, a saber, el argumento de que la oferta de dinero es sólo parcialmente endógena y la idea de que el banco central puede siempre incrementar la oferta de dinero, son equivocadas. Primero, como se dijo anteriormente, el dinero del banco es siempre plenamente endógeno independientemente de las acciones del banco central. La negativa del banco central a acomodarse por completo a la demanda de reservas, de ninguna manera invalida la naturaleza endógena del dinero; más bien, se traduce en una elevación de la tasa de interés, o en un cambio ascendente en la curva horizontal de la oferta de crédito, como lo describieron Kaldor [1982], Lavoie [1992] y Rochon [1999]. Por lo tanto, el grado de adecuación afecta el precio de los préstamos, pero no su monto.⁴⁴ En cuanto a la idea de que el banco central puede siempre incrementar la oferta de dinero, también es una aseveración problemática. En economías sobregiradas, de hecho, los bancos por lo general, están endeudados con el

⁴⁴Nótese, de paso, que éste es un resultado en el cual coinciden incluso quienes apoyan la exogeneidad del dinero, aunque partiendo de una perspectiva diferente en cuanto su explicación causal, opuesta a la de los endogenistas del dinero. En suma, aunque para estos últimos economistas (sea con pedigrí horizontalista o estructuralista) la tasa de interés establecida por el banco central afecta de manera causal la oferta de crédito, para la escuela de la *mainstream*, el establecimiento exógeno de la oferta de dinero determina la tasa de interés (de mercado).

banco central. Si éste decide incrementar la oferta de dinero, sólo puede ir a manos de los bancos, que usarán ese exceso de reservas para reducir su deuda pendiente con el banco central. Esto es el familiar principio de Tookean del reflujo del dinero. Una vez más, Lavoie [1992: 183] es claro en este punto: “si las autoridades monetarias deciden proporcionar a los bancos comerciales un exceso de reservas [...] estos excesos simplemente se usarán para reembolsar préstamos pendientes con el banco central.” Estas no son posiciones radicales poskeynesianas, sino que más bien reflejan la manera en que funcionan nuestros sistemas bancarios.

Con todo, la idea de que el dinero es tanto endógeno como exógeno está ligada a otra importante: que el dinero lentamente se convirtió en endógeno con el paso del tiempo. Ambos argumentos comparten una muy importante raíz: en ambos casos, la naturaleza endógena del dinero está ligada al papel del banco central. Por lo tanto, puede decirse que para la mayoría de los poskeynesianos, estructuralistas y horizontalistas por igual, el dinero es endógeno debido a los actuales arreglos institucionales de las economías capitalistas modernas, es decir, por la existencia de un banco central que se adecua a los requerimientos del sistema bancario. Rousseas [1989: 478] sintetizó bien esta posición: “El grado en el cual la oferta de dinero se inclina positivamente depende de las políticas discrecionales de la Reserva Federal”.

Esta discusión puede remontarse de nuevo a Chick [1986: 113] que afirma que en las primeras etapas de la banca el dinero era enteramente exógeno. Los bancos eran neoclásicos, en el sentido de que eran “‘canales’ entre el ahorro y el empleo de esos ahorros en la inversión [...] los ahorros determinan el monto de la inversión”. En esa época, según Chick, la causalidad iba de los depósitos bancarios a las reservas, y finalmente a los préstamos. Por tanto, la oferta de crédito era predeter-

minada y se aplicaba el principio de la escasez. Los bancos eran meros intermediarios financieros. Esta fue la primera etapa del desarrollo financiero.

En la etapa dos, desde la perspectiva de Chick [1986: 114] “‘el multiplicador del depósito bancario’ es la teoría relevante: el sistema bancario puede ahora prestar un múltiplo de las reservas, sujeto a un requisito de reserva, convencional o impuesto”. Es sólo cuando el banco central “ha aceptado plenamente la responsabilidad de la estabilidad del sistema financiero” [Chick, 1986: 115], en la tercera etapa del desarrollo bancario, que los bancos pudieron ampliar el crédito más allá de la capacidad de sus reservas. Sería entonces el papel acomodaticio del banco central, es decir, la remoción de sus requisitos de reserva, lo que habría hecho endógeno al dinero, en el sentido de causalidad préstamos-a-depositos. De este modo, el dinero endógeno se considera resultado de los cambios institucionales, definidos como la capacidad del sistema bancario para ampliar la oferta de crédito sin una previa expansión de las reservas del banco. Se considera como etapa cuarta aquélla en la que se introduce el manejo del pasivo; es una versión menos fundamental de la endogeneidad del dinero, cuando los bancos buscan activamente perseguir las innovaciones financieras para poder ampliar la oferta de crédito. Esta etapa surge sólo porque el banco central puede no acomodarse completamente a la demanda de reservas de los bancos. Sin embargo, en ambas etapas el resultado es esencialmente el mismo: para prestar, los bancos ya no dependen de los depósitos o de las reservas.

La principal conclusión de este análisis es que el dinero es endógeno o exógeno, según el periodo histórico considerado. Esto ha sido defendido por varios poskeynesianos. Minsky [1991: 208], por ejemplo, afirmó que “hubo periodos en la historia y condiciones económicas en los cuales la oferta de

dinero fue principalmente endógena y otros donde fue en gran parte exógena" [véase también Davidson, 1972; Davidson y Weintraub, 1973; Dow, 1988; Guttman, 1990: 820; Niggle, 1991]. Moore [1996: 89] sostiene que el debate sobre exogeneidad/endogeneidad es un tanto engañoso, ya que "ambas visiones son correctas, pero [...] cada una es aplicable a diferente periodo histórico". Incluso Eichner [1987: 849] parecía sostener tales opiniones: "los primeros sistemas de dinero mercancía y de dinero sin respaldo fueron sustituidos por un sistema basado en el crédito, debido a la necesidad de medios de pago que variaran junto con el nivel de la actividad económica y con los requerimientos de fondos adicionales".

Es precisamente esta opinión la que queremos poner en tela de juicio, a saber, la idea de que el dinero, en un punto de nuestra historia era una variable exógena controlada por las autoridades monetarias, y que con el tiempo, debido al desarrollo de las innovaciones bancarias y financieras, el dinero, de alguna manera, pasó a estar fuera del alcance de las autoridades monetarias. Según lo han señalado recientemente Arestis y Howells [2002: 4] en un trabajo referente a la "gran inflación" en el Reino Unido entre 1520 y 1640, el dinero endógeno podía haber existido ya en el pasado distante: "[...]aquí pudo haber cabida para la endogeneidad [del dinero], incluso en las 'etapas más tempranas de la banca' ". De hecho, como lo hacen notar los autores [p. 9], en época del dinero mercancía solamente una fracción del metal precioso disponible, es decir, el ya extraído y fundido, se usó como medio de circulación. "De hecho era tan pequeña la cantidad de monedas, que ni siquiera hubieran bastado para las necesidades de la familia real y sus propiedades; normalmente se utilizaban símbolos de varias clases para hacer pagos pequeños. En verdad, eran tan poco importantes las monedas que los reyes no dudaban en retirarlas para acuñarlas y emitir las de nuevo y aun así el comercio se realizaba normalmente" [Innes, 1943: 389].

Courbis *et al.* [1991: 321], agregan otro punto relevante al respecto, a saber, que el comercio entre ciudades distantes no ocurrió sobre la base de una mercancía-dinero, debido a la distancia, a la geografía y a la intensidad de los intercambios.¹⁵ Esto podría implicar que varias transacciones se realizaran usando, por ejemplo, certificados de deuda de los orfebres, es decir, dinero sin respaldo. Además, debido al comercio exterior, las entradas de oro no llegaban al país como dinero en helicóptero: “Si la balanza de pagos de un país registraba superávit, éste se pagaba en especie (siglos XVI y XVII)” [Arestis y Howells, 2002: 9]. En consecuencia, si endogeneidad del dinero significa que la oferta de dinero es impulsada por la demanda, “incluso el dinero mercancía puede ser un ejemplo de endogeneidad de la base monetaria, que se incrementa en respuesta a las demandas del comercio” (p. 9). De esta manera, el dinero sería endógeno independientemente de su forma real. Éste es el siguiente tema.

LA VISIÓN REVOLUCIONARIA: ALGUNOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Para explicar el dinero endógeno, podemos reducir nuestro análisis de la economía esencialmente a tres relaciones cruciales: 1) la relación bancos-empresas, 2) la relación bancos-banco central y 3) la relación bancos-particulares. Nótese que los bancos aparecen en las tres relaciones. La primera relación explica la naturaleza endógena del crédito-dinero (dinero del banco) como cuando las empresas piden y reciben préstamos del banco; la segunda acentúa la naturaleza endógena de

¹⁵Courbis *et al.* [1991: 321-322] también señalan que en el comercio marítimo, que era el predominante entre las ciudades europeas y en otras partes del mundo, por regla general no se utilizaban los lingotes de oro ni las monedas para saldar deudas, debido a problemas de peso y espacio en barcos de carga que eran mucho más útiles transportando mercancías verdaderas.

la liquidación de los saldos interbancarios, cuando el banco central proporciona reservas o actúa como cámara de compensación, cancelando todas las deudas dentro del sistema bancario; mientras que la tercera describe la naturaleza endógena de los depósitos bancarios, cuando los particulares, vía sus decisiones de cartera, demandan saldos de dinero. Aunque estas tres relaciones son cruciales para explicar la creación, circulación y destrucción del dinero, la relación entre bancos y empresas basta para explicar la creación de dinero. Por tanto, puede decirse que la relación entre bancos y empresas, por una parte, y la relación entre los bancos y el banco central, por otra, tratan dos diferentes aspectos de la teoría del dinero y del interés, son dos caras de la misma moneda. El primer aspecto se refiere a la endogeneidad del dinero, mientras que el segundo, a la determinación de la tasa de interés [véase al respecto Rochon y Rossi, 2004b].

Una posible explicación de la adhesión de los poskeynesianos a la idea evolucionista puede basarse en el hecho de que la mayoría de estos autores tradicionalmente han resaltado en la segunda relación, en la existente entre los bancos y el banco central, y menos en las otras dos relaciones.

Entonces, para algunos poskeynesianos, el crédito y el dinero nunca pueden restringirse [véase Lavoie, 1992]. Esto fue bien reconocido por Robinson [1956]. Aunque, su visión del dinero endógeno se considera cada vez más [véase Graziani, 1989; Lavoie, 1999; Rochon, 2001; Gnos y Rochon, 2003], nosotros encontramos evidencia de que también se aceptaba la opinión de que el dinero era endógeno incluso bajo el patrón oro. De hecho, si hubiera algún límite físico impuesto por la cantidad de oro extraída, los bancos simplemente entrarían en acción y crearían la cantidad necesaria de dinero para enfrentar las necesidades de la economía. Como Robinson [1956: 32] señaló: “[...]por los límites que imponía la

geología, el oro extraído de las minas no creció tan rápidamente como la demanda de liquidez, y los bancos aparecieron para aumentar la oferta".¹⁶

La afirmación anterior de Robinson lleva a dos conclusiones inmediatas. Por una parte, como se dijo anteriormente, el dinero es endógeno independientemente del periodo histórico. En otras palabras, la endogeneidad del dinero no está vinculada a ninguna institución específica y precede a la creación de los bancos o a su desarrollo.¹⁷ Por otra parte, esencialmente no habría habido "etapas de desarrollo" del sistema bancario. De hecho, los bancos habrían sido creados con el único propósito de proporcionar crédito-dinero para enfrentar la creciente demanda del mismo. Como Courbis *et al.* [1991: 332] precisan, el balance contable escrito en el papel o simplemente registrado en los libros de los bancos, siguió manejado por los agentes y fue el resultado de las actividades de crédito. Por lo tanto, los préstamos crearon depósitos, lo que equivale a decir que la oferta de dinero se amplió al crecer su demanda. Más aún, Courbis *et al.* [1991: 323-325] proporcionan sólidos argumentos según los cuales el papel fue descubierto en etapas muy tempranas de la historia, pero adoptó la forma de dinero mucho más tarde: el papel había sido por largo tiempo el material usado por los seres humanos para mantener los libros de con-

¹⁶En contraste, como otro ejemplo de la visión evolucionista, muchos poskeynesianos ven al dinero como exógeno bajo el patrón oro. Por ejemplo, para Moore [2001: 20], "[...] cuando el dinero era una mercancía, como oro, con una oferta inelástica, la cantidad total de dinero en existencia podía ser vista realísimamente como exógena". Véase la nota 28 al pie de página para una crítica a este punto [véase también Lavoie, 2003].

¹⁷La esencia de la teoría del dinero endógeno es que el dinero se crea junto con el pago de salarios. En este sentido, dinero, salarios y producción están vinculados entre sí. Si el dinero es endógeno independientemente de la existencia o no de un "sistema bancario" como tal, requiere, no obstante, la intervención de un tercer agente. En una estructura contemporánea, este papel lo asumen los bancos, pero es concebible que lo asuman otros agentes, como se muestra más adelante.

tabilidad en lo que fue llamado en ese tiempo *banche di scritta* (es decir, bancos de contabilidad, Venecia, siglo XIV).

En Venecia “todo participante en los negocios tenía una cuenta para poder hacer y recibir pagos en los bancos, llamados *banche di scritta* o *del giro* porque su función principal era escribir transferencias y de este modo girar (*girare*) créditos de una cuenta a otra”. Está claro que estos depósitos en las cuentas corrientes fueron una forma de depósito de dinero en el banco [Copeland, 1981: 252; citado por Lane, 1973: 147].

Este sistema de pago de entradas en libros se desarrolló durante el siglo XIV, probablemente en Génova y Florencia [Copeland, 1981: 254]. Sin embargo, como afirma Rostovtzeff [1941: 404-406], este sistema se utilizaba ya en el antiguo Egipto, cerca de 300 o 200 a.C.: un expediente de papiro del siglo II a.C. [Teb 894.36] contiene fragmentos de los pagos diarios registrados por una pequeña sucursal bancaria en la provincia de Heracleopolitan. “[...] en muchos casos [...] los pagos se efectuaron mediante transferencias de una cuenta a otra sin usar dinero”. El mismo sistema estuvo también en uso en Grecia, al menos en el siglo IV a.C [Copeland, 1981: 249]: cuando un deudor liquidaba su obligación de deuda, su cuenta de depósito en el banco experimentaba un cargo y se hacía un depósito en la cuenta del acreedor. Sin embargo, de acuerdo con Courbis *et al.*, el sistema de contabilidad por partida doble en los bancos alcanzó su ápice histórico a principios del siglo XVII con el Banco de Amsterdam. Como observan los autores “en ese periodo, el dinero no estaba hecho de papel; era ya una especie de entrada de dinero en libros” [Courbis *et al.*, 1991: 325]. Si esta idea es correcta, entonces esta interpretación podría fortalecer la teoría poskeynesiana del dinero endógeno, al proporcionar una base más firme y heterodoxa sobre la cual construir una teoría general de una economía monetaria de producción. Abundemos al respecto.

Como lo demuestra la teoría del circuito monetario, aunque a esta conclusión llegaron también los poskeynesianos, el dinero es un resultado necesario de una relación de deuda entre un prestatario y un prestamista [véase Graziani, 2003 y Hicks, 1967: 11]. En este sentido, el dinero es una relación social [véase Ingham, 1996]. Para dar un valor a la deuda, la sociedad necesita desarrollar un sistema del valor. En este sentido, el dinero es un “contador” social, numérico, proporcionado por el sistema bancario justo en la medida requerida, como lo indicó Hicks [citado por Laidler y Parkin, 1975: 742]. Entonces esto significa que cualquier transacción, y con mayor razón cualquier pago, requiere un sistema de contabilidad para registrar las obligaciones de deuda y su liquidación final. En términos contables, la creación de dinero es el medio por el cual el sistema bancario proporciona las unidades monetarias que se cargan al pagador y se acreditan al beneficiario, que las utiliza para intercambiar objetos de comercio.⁴⁸ Este número de unidades monetarias es creado necesariamente por los bancos, o por sus precursores (léase orfebres). Por supuesto esta creación puede adoptar diversas formas físicas, que dependen de la estructura tecnológica e institucional, pero es siempre un fenómeno endógeno pues surge porque los agentes económicos demandan un medio final de pago, sea en forma de monedas de oro, papel moneda o simplemente un registro contable. Como dice Ingham [1996: 510], “todas las formas de dinero son relaciones sociales”, “incluyendo sus formas arcaicas de ‘mercancía’” [p. 525].⁴⁹

⁴⁸Wray [1990] analiza este enfoque de manera profunda. Desafortunadamente, los especialistas poskeynesianos en general no lo han aceptado o ni le han prestado la debida atención.

⁴⁹Como Ingham [1996: 526] enfatiza “[...] no se pretende que no se hagan distinciones entre diversas formas de dinero; por ejemplo, dinero mercancía, dinero sin respaldo, promesa escrita de pago, cheques, tarjetas de crédito, esquemas locales de símbolos para realizar los intercambios, etcétera. Cada uno tiene sus particulares condiciones de existencia; pero todas esas condiciones son esencialmente sociales”.

Esta conclusión se puede comprobar sobre bases históricas. Recuérdense que en la Edad Media, particularmente a principios del siglo XIV, había periódicamente grandes ferias en toda Europa, siendo la más famosa la de Champagne, Francia, a la cual llegaban comerciantes y banqueros de todas partes. “Se establecieron puestos o casillas de intercambio, donde deudas y créditos se compensaban en enormes cantidades sin utilizar una sola moneda” [Innes, 1913: 396]. Esto era así al grado de que “en algunas ferias no se hacía otro negocio que la liquidación de deudas y créditos” [Innes, 1913: 397]. Tal institución, de hecho, permite a mercaderes y comerciantes confiar en una unidad de cuenta que por definición es estable, por ser totalmente independiente de la degradación o alteración física de la moneda, práctica frecuente en esa época. Claramente, estas formas primitivas de cámaras de compensación definieron un espacio monetario [véase Ingham, 2002], cuyas fronteras fueron los límites dentro de los cuales las deudas y los créditos eran un fenómeno endógeno respecto a determinada feria medieval.²⁰

De hecho, según muchos historiadores, antropólogos y sociólogos [véanse Polanyi, 1944; Grierson, 1977; e Ingham, 2000, entre otros], el dinero se originó en sociedades primitivas como unidad de cuenta y medio de pago. De hecho, incluso en sociedades antiguas, antes de la creación del Estado, las relaciones humanas implicaron una unidad de cuenta para medir y regular la reciprocidad de obligaciones así como la redistribución de las mercancías. Estas relaciones humanas o sociales también implicaron un medio de pago para que los individuos liquidaran sus deudas sociales, tales como las surgidas del estatus, el parentesco, las convenciones, o la religión [véanse por ejemplo, Malinowski, 1924; Einzig, 1949/1966 y Polanyi, 1977]. En sociedades primitivas, por lo tanto, el dinero

²⁰ “Todo dinero es creado y mantenido por la relación social crédito-deuda [...]. Estas relaciones crean el espacio monetario, es decir, una esfera social en la cual tiene lugar un intercambio impersonal” [Ingham, 2002: 127-128].

no parecía algo inducido por el mercado, resultante de un proceso de descubrimiento por parte de los agentes que reducían al mínimo el costo, a fin de evitar las desventajas de la doble coincidencia de deseos. El dinero se basaba (y se basa en verdad) “en la antigüedad de la ley de la deuda” [Innes, 1913: 394]. De hecho, lo que Innes [1913: 393] llamó “la ley primitiva del comercio” es el principio básico de la contabilidad por partida doble, que es el registro de deudas y créditos para una ulterior referencia y liquidación. Desde un punto de vista tecnológico, es decir tanto como decir que el “dinero equivale a una forma primitiva de memoria” [Kocherlakota, 1998: 232]. En otras palabras, comercio, intercambio y producción requerían un sistema numérico para poder contabilizar las transacciones. Como Ingham [1996: 519] señala de manera muy persuasiva: “[...] el dinero es una medida de valor, una ‘representación colectiva’, que encuentra su analogía en la estructura de la sociedad”.²⁴

Así, las relaciones deuda-crédito y su registro, no tienen nada que hacer ni lógica ni históricamente con un particular material de apoyo, es decir, oro. En otras palabras, el valor del dinero no se vincula con el material que realiza la función de dinero, tanto en las sociedades antiguas como en las modernas. Esto es un “primer principio” válido en cualquier periodo histórico, incluso en la era del patrón oro. Las monedas de oro fueron sólo una forma posible de dinero. Fueron ampliamente utilizadas como medio de pago debido a que el Estado tenía a menudo el monopolio de la acuñación y con su *imprimatur* el Estado proporcionaba una garantía universal contra la falsificación. Sin embargo, bajo el patrón oro, el contenido metálico, peso o respaldo de una moneda, no determinaban el valor de ésta. Como Innes [1913: 382] precisó hace más de 90 años, bajo el patrón oro “el patrón monetario era una cosa enteramente

²⁴Véase también Courbis *et al.* [1991: 319].

aparte del peso de las monedas o del material del cual estaban hechas. Éstos variaron constantemente, aunque la unidad monetaria se mantuvo igual por siglos". De hecho, el valor de una moneda de oro, como el de cualquier otra forma de dinero, surge de la asociación del dinero con las actividades de la producción y en la que se basa firmemente la teoría monetaria de la producción [véanse Graziani, 2003: cap. 3 y Rossi, 2003].

En una economía monetaria de la producción, "[...] el dinero se introduce en la economía a través de las actividades productivas de las empresas, pues estas actividades generan ingreso. No puede haber dinero sin producción" [Lavoie, 1984: 774]. Centrémonos en el mercado de los factores y particularmente en el pago al factor costos de producción. Éste es de hecho uno de los bloques fundamentales para construir cualquier teoría monetaria de la producción.

Considérese una economía simple, estilizada, en la cual funciona un solo banco. Incidentalmente, esto puede tener cierta importancia histórica en las sociedades antiguas y además muestra que no se necesita del banco central (o de su papel acomodaticio) para que el dinero sea endógeno. Pongamos un ejemplo numérico, en el cual un banco primitivo (digamos, un orfebre) interviene para "monetizar" la producción de la economía. De hecho, en cualquier transacción en la que intervenga este banco, éste emite la forma monetaria de pago entre dos agentes, un pagador A y un beneficiario B, en la forma de certificados de deuda (del orfebre). Si es así, entonces el orfebre registrará la transacción como aparece en el cuadro.

Resultado de un pago en el registro del orfebre

Orfebre (banco primitivo)

Activos	Pasivos
Agente A (pagador) + x \$	Agente B (beneficiario) + x \$

Como claramente lo muestra la teoría del circuito monetario, cualquier transacción implica tres partes, a saber: un pagador, un beneficiario y un “banquero” [como lo dicen también Hicks, 1967: 11 y Parguez y Seccareccia, 2000: 101]. Si el pago fuera un intercambio entre dos partes, es decir, una operación bipolar entre las partes contratantes, en las cuales el pagador entregara al beneficiario un reconocimiento de la deuda que el pagador mismo fabricara,²² entonces el pago no sería definitivo sino simplemente una promesa. De hecho, como señala Graziani [2003: 60] “[...]si una simple promesa de pago pudiera realizar el papel de pago final, se daría a los compradores un privilegio de señoreaje, es decir, el derecho a retirar bienes del mercado sin dar nada a cambio”. Como todo mundo sabe por experiencia práctica, no se puede dar una promesa de pago como pago final.

De esta manera, en el mercado de los factores, el pago de los “servicios productivos” implica tres participantes: una empresa (agente A), un trabajador (agente B) y un banco. Lo mismo se aplica al mercado de productos, pues cualquier transacción sobre bienes producidos y servicios requiere un vendedor (generalmente una empresa), un comprador (un particular) y un banco como “encargado de hacer los registros” y como intermediario en las negociaciones. Al respecto, puntualicemos que el oro o el papel moneda, incluso en su forma más temprana, el certificado de un orfebre, es justamente la representación material de un depósito en el banco, y que la circulación de billetes de banco o de certificados de los orfebres entre los agentes significa, de hecho, una transferencia del correspondiente derecho de giro (es decir, de un título de crédito) sobre la producción, según los registros del

²² Por ejemplo, en un bastón de madera se hacían marcas que representaban números, de manera que cada uno de los participantes llevaba un registro de la cantidad de dinero que adeudara o pagara (N. de la T.).

banco. Cada billete de banco corresponde de hecho a una doble entrada en libros del banco emisor, un registro del cual el billete de banco es la representación material que circula fuera del banco que la emite [véase Rossi, 2001: 105-12]. Como Innes [1913: 407] ha precisado al respecto

un billete de banco no difiere en lo esencial de una entrada en el registro de depósitos de un banco. Al igual que una entrada, es un reconocimiento del endeudamiento del banquero [...]. La única diferencia entre una entrada de depósito y un billete bancario es que uno está escrito en un libro y el otro está en hojas sueltas; uno es un reconocimiento a nombre del depositante, el otro a nombre "del portador".

Este es un punto que Courbis *et al.* [1991: 329] ilustran muy claramente refiriéndose a la historia monetaria británica, particularmente en la época de los primeros orfebres en Londres, alrededor de 1660-1665. Los autores [pp. 324 y 325] son también claros en señalar que los pagos como entrada en libros existieron mucho antes de que aparecieran los billetes de banco o sus antepasados, los certificados de un orfebre.²³

Para explicar el poder adquisitivo de los certificados de un orfebre, o incluso de una moneda de oro (dinero mercancía), tenemos que considerar la producción y no simplemente el intercambio de bienes y servicios ya producidos. Así, en el cuadro anterior, notamos que el agente B, es decir, el trabajador, es acreditado con una suma (de x unidades) de dinero, en el

²³En una parte muy interesante de su trabajo, Courbis *et al.* (1991: 329-331) hacen notar que incluso el papel moneda, como el dinero bancario, es una forma de crédito-dinero. De hecho, la creación económica de cualquier forma de dinero es crédito, no papel. En otras palabras, el papel moneda y el dinero bancario pertenecen a la misma categoría, pero por supuesto el papel moneda, sobre todo en la forma de billetes de banco, incrementó y extendió de manera importante la circulación monetaria más allá de los agentes que tenían una cuenta bancaria. Esto, de hecho, incrementó la dimensión de las economías-salario.

registro del orfebre y representado por los certificados, en pago de los servicios laborales que este agente entrega a lo que en lenguaje moderno llamamos una empresa, es decir, el agente A. Consecuentemente, el dinero mercancía, aquí en la forma de papel (los certificados del orfebre), es un medio de pago que tiene que distinguirse del verdadero objeto de este pago, que es el resultado del trabajo, es decir, del esfuerzo del trabajador que da lugar a un producto neto para la economía en su conjunto. De hecho, el número de unidades monetarias que resultan del pago de los costos de producción, es decir, la remuneración del esfuerzo del trabajador, es la forma monetaria de un producto social de la economía en su conjunto (del que se deducen gastos, costos de transacción e impuestos) y que define el poder adquisitivo del dinero. En un sentido, los certificados del orfebre valen x unidades monetarias, puesto que han sido emitidas en pago de los costos de los factores por esa misma cantidad.

Sin embargo, éste no es el final de la historia. De hecho, si llevamos el análisis más lejos, podemos advertir que, al igual que el dinero bancario, incluso el dinero mercancía no es una mercancía. De lo contrario, tendríamos que agregar el valor del dinero mercancía (en la forma de monedas de oro que el orfebre mencionado habría repartido a los agentes que las demandaran a cambio de los certificados del orfebre) al valor de la producción, para duplicar de este modo el ingreso de la economía, un error en el cual insistió Smith que no cayéramos.²⁴ Como una ulterior argumentación, rechazar la idea de que el dinero mercancía es una mercancía puede ser útil para explicar el problema bien conocido y de larga data que se planteó Ricardo: encontrar un patrón físico invariable de valor entre la

²⁴"Al computar el ingreso bruto o neto de cualquier sociedad, debemos siempre deducir de la circulación anual total de dinero y mercancías, el valor total del dinero, del cual ni un comino puede formar parte ni de uno ni de otro" [Smith, 1776/1978: 385].

serie de mercancías existentes (oro, por ejemplo).²⁵ En suma, como la forma social de valor, el dinero, e incluso el dinero mercancía, nunca debe confundirse con una mercancía, como oro, papel, o cualquier otro elemento físico. De otra manera, tendríamos que buscar un patrón invariable de valor entre todas las mercancías, un problema que en realidad no tiene solución, como lo demuestra el intento sin fin de Ricardo.

En la época del dinero mercancía, por consiguiente, el dinero era ya endógeno a causa de la necesidad intrínseca del sistema económico, aunque primitivo, de expresar la producción en una forma social, es decir, una que permita medir e intercambiar de manera homogénea. En síntesis, el dinero mercancía es una unidad de medida homogénea puesto que es un patrón sin dimensiones, un medio de pago incorpóreo que en sí mismo no tiene valor y como tal no puede ser medido. En referencia al ejemplo que aparece en el cuadro anterior, se advierte que la doble entrada del banco (en el registro del orfebre) es precisamente la medida numérica de la transacción entre los agentes no bancarios A y B, porque el número (x) de unidades monetarias emitidas por el banco, o por el orfebre, mide el valor del objeto intercambiado entre A y B.

Hay así una circulación constante de deudas y créditos por mediación del banquero que las reúne y compensa a medida que se pagan las deudas. Ésta era toda la ciencia de la banca 3000 años antes de Cristo y así permanece hasta nuestros días. Es un error común entre quienes escriben sobre economía suponer que un banco era originalmente un lugar en el que se depositaba oro y plata, que el dueño podía retirar cuando quisiera. La idea es totalmente errónea como se puede demostrar a partir del estudio de los bancos antiguos [Innes, 1913: 403].²⁶

²⁵ Véase D. Ricardo [1816].

²⁶ Véase Copeland [1984] para un estudio de los bancos antiguos.

Está de más decir, que si el pago entre A y B se realizara con cierto número de monedas de oro, y no vía el pago de los servicios proporcionados por un banco o un orfebre, el análisis no cambiaría en lo concerniente a la naturaleza endógena del dinero. Como ya se señaló, la emisión de monedas de oro había sido registrada en su punto del origen, es decir, un banco o un orfebre, en la forma de doble entrada en los libros del emisor. Así, cuando estas monedas regresan a su emisor, como un depósito o como reembolso de un préstamo, su último propietario entra en el lado del pasivo de la cuenta T mantenida por el emisor. Una vez más, la ley del reflujo muestra que no puede haber exceso de oferta de dinero mercancía, puesto que incluso esta forma primitiva de dinero es impulsada por el crédito y determinada por la demanda.

Resumiendo, el dinero es y ha sido siempre un fenómeno endógeno debido a que está esencialmente ligado a la naturaleza de la deuda y a la necesidad de un medio final de pago que tiene que ser proporcionado por un tercer participante de acuerdo con la demanda de los agentes. El dinero y los pagos son de hecho las dos caras de la misma moneda. Como cualquier pago surge por las “necesidades del comercio”, se deduce que el dinero es endógeno siempre y en todo lugar, incluso si es inexistente un banco central o si éste no se acomoda a la demanda de reservas por parte de los bancos.

CONCLUSIONES

Con este trabajo se demuestra que el dinero es endógeno cualquiera que sea su forma, material o inmaterial. La evolución histórica del sistema bancario ha revelado y puesto en claro lo que ha sido siempre un hecho: la oferta de dinero es impulsada por la demanda y se integra al mundo real median-

te la producción, pues esta actividad necesita ser financiada (como lo indicó Keynes con el “motivo financiero”) antes de que la producción se pueda vender en el mercado de bienes. La evolución de los sistemas bancarios proporciona la base para una mejor comprensión de la teoría monetaria de la producción de Keynes. Más aún, es también por comprender la naturaleza endógena del dinero mercancía, que podríamos realizar algunos otros avances en la economía monetaria poskeynesiana. De hecho, desde nuestro punto de vista, es mediante una teoría general del dinero endógeno que será posible poner en primer plano un análisis macroeconómico monetario, incluyendo el de Keynes, tanto en el *Tratado* como en la *Teoría general*. Lo expuesto aquí fortalece la economía monetaria poskeynesiana, la hace históricamente consistente y la coloca en una posición mejor para constituir una alternativa convincente a los tradicionales análisis monetarios.

La posición adoptada es que el banco central nunca puede disminuir o aumentar la oferta de dinero por su propia voluntad. Ni puede haber un exceso de oferta de dinero [Kaldor, 1982].²⁷ Incluso en las primeras etapas de la banca [Chick, 1986] el dinero fue endógeno: ni la ausencia de un

²⁷Como afirman algunos poskeynesianos, incluso durante periodos de hiperinflación, los incrementos de precios no eran causados por excesivo crecimiento de la oferta de dinero. A este respecto, Camara y Vernengo [2004] sostienen por ejemplo que la hiperinflación no es un fenómeno monetario, sino que se origina por las crisis del extranjero. En Alemania, por ejemplo, la hiperinflación de 1920-1923 fue provocada por la imposición de reparaciones de guerra y por la devaluación. Según Burdekin y Burkett [1992] una característica importante del caso alemán fue la forma en que el Reichsbank aceleró la monetización tanto de la deuda gubernamental como de la privada, lo que atizó el proceso inflacionario. De hecho, la demanda de crédito por parte del sector privado, derivada del ajuste más rápido de los salarios monetarios en ese periodo, aumentó las influencias fiscales sobre el crecimiento del dinero nominal. Las demandas salariales fueron el principal conducto por medio del cual las expectativas de una más alta inflación, tuvieron cabida por tasas más rápidas de expansión monetaria.

banco central, ni la falta de disposición de éste a acomodarse a la demanda que los bancos hacen por dinero del banco central, puede considerarse como evidencia de la exogeneidad (parcial) del dinero. De hecho, una adecuación del banco central contribuye a evitar alzas en la tasa de interés, que ocurrirían en el mercado interbancario en caso de un comportamiento no acomodaticio. El comportamiento, sin embargo, nada puede hacer para cambiar un principio ontológico: la naturaleza del dinero es una relación social resultante “de la ley de la deuda” [Innes, 1913]; en un análisis conceptual, el apoyo material de la entrada en libros carece de importancia fundamental.

Por tanto, contrariamente a lo argumentado por Chick [1986], llegamos a la conclusión de que el dinero no se convirtió en endógeno con el paso del tiempo. De hecho, el dinero fue siempre endógeno debido a la relación necesariamente triangular que implica a un pagador, un beneficiario y al encargado de hacer los registros, incluso en los viejos tiempos en que las funciones del dinero se realizaban usando un metal precioso o, por lo general, una determinada mercancía, y esto con o sin la existencia de “bancos” como tales. En épocas modernas, el sistema bancario no puede sino responder siempre a las necesidades de la economía para producir e intercambiar, dentro o por medio de las fronteras. Esto es así incluso bajo el patrón oro, como Joan Robinson [1956] dijo de manera convincente.²⁸

²⁸Lavoie [2003] explica que bajo el patrón oro la oferta de dinero no fue impulsada endógenamente por consideraciones del lado de la oferta, por ejemplo, un superávit en la balanza de pagos, tal como lo señala la visión ortodoxa. Él precisa que cualquier aumento en la oferta de dinero causada por un superávit comercial, por ejemplo, era absorbido vía el llamado “efecto compensación”, cuando se reembolsaban las deudas, neutralizándose por tanto tales aumentos. Estas deudas existen porque el sistema bancario está endeudado con el banco central, por ejemplo en sistemas de giros en descu-

Si es correcto el análisis hecho en este trabajo, entonces las conclusiones resultantes tendrán implicaciones de amplio alcance tanto en la teoría como en la política económica. En sentido teórico, si podemos demostrar que el dinero ha sido siempre endógeno, entonces se podría argumentar que la teoría poskeynesiana del dinero es consistente con una perspectiva histórica. De hecho, podríamos decir que aunque la endogeneidad del dinero precede a la existencia y desarrollo del sistema bancario, la visibilidad de esta endogeneidad ha sido más evidente en épocas modernas. Con esto queremos decir que hay otra manera de interpretar las etapas de desarrollo bancario planteadas por Chick: la evolución secular del sistema bancario ha hecho que el dinero endógeno sea más y más evidente al paso del tiempo. En la época del dinero mercancía, es decir, cuando el dinero adoptaba la forma de monedas de oro, la naturaleza endógena del dinero era más difícil de advertir, porque el dinero se materializaba en un metal precioso. Por lo tanto, sería incorrecto deducir de la evidencia empírica, o de fenómenos “superficiales” [Ingham, 1996: 527], que el dinero, bajo el patrón oro, era exógeno porque consistía en lingotes y/o monedas de oro, y porque el oro era una cantidad exógena que dependía del descubrimiento de nuevas minas, de guerras, del comercio, etcétera. En macroeconomía la evidencia empírica no puede derivar directamente de la observación de los hechos: el fenómeno rara vez coincide con su

bierto, o porque los prestatarios del banco reembolsan la deuda que tienen a los bancos, como en la visión del dinero endógeno de los poskeynesianos tradicionales. En un sistema basado en los activos, los bancos utilizarían estas reservas añadidas para comprar títulos de crédito (más que para reembolsar sus deudas con el banco central). Nótese que los bancos no pueden utilizar este exceso de reservas para aumentar el otorgamiento de préstamos, pues éstos sólo pueden hacerse a petición de los prestatarios, y los bancos habrían ya cubierto con sus préstamos a los prestatarios dignos de crédito. De este modo, bajo el patrón oro, la oferta de dinero era determinada por la demanda de préstamos.

apariencia. Los fenómenos deben ser interpretados y sus resultados evaluados, lo que sólo puede hacerse dando un rodeo conceptual, como se ha hecho. Por consiguiente, se requiere siempre un marco teórico para entender elementos empíricos, tales como la naturaleza aparentemente exógena del dinero mercancía o del dinero del banco central.

Desde el punto de vista de la política económica, deben destacarse dos puntos. Primero, el hecho de que el dinero ha sido siempre endógeno bien puede explicar las dificultades y los defectos prácticos de cualquier estrategia monetaria que fije metas a alcanzar. De hecho, como repetidamente puntualizó Goodhart [1994: 1425], “si el banco central tratara de operar un sistema de control de la base monetaria, fracasaría”. Esto arroja alguna luz sobre la preferencia recientemente generalizada de los banqueros centrales de adoptar una estrategia de política monetaria basada en una meta para la inflación, más que para una tasa de crecimiento de un agregado monetario como M0, M2, o M3. Este cambio de estrategia, sin embargo, no basta para frenar la inflación mientras las estrategias de metas de inflación de los bancos centrales provengan de un enfoque de la teoría cuantitativa del dinero [véase Rossi, 2004: caps. 3 y 4]. De hecho, tal enfoque está en abierto contraste con la endogeneidad del dinero, tanto es así que se basa aun en el postulado de la homogeneidad, en el cual se basa la dicotomía neoclásica, defendida en la época del dinero mercancía.

En segundo lugar, los argumentos desarrollados en este trabajo podrían sugerir que más que considerar los cambios institucionales (por ejemplo, la creación de un banco central y las innovaciones financieras) como una fuente de la endogeneidad del dinero, los cambios institucionales son el resultado de ella. El dinero es endógeno independientemente de las innovaciones financieras, de la existencia de un banco central, o de las etapas del desarrollo bancario. El dinero es endógeno

en un sentido revolucionario, no en sentido evolucionista. Esta conclusión es un argumento fundamental del análisis monetario poskeynesiano y heterodoxo.

En suma, como los mercados monetarios y financieros se desarrollan y evolucionan, la endogeneidad del dinero implica que las instituciones cumplan con eso así como con la naturaleza de doble entrada del dinero. El marco propuesto en este trabajo podría ayudarnos entonces, tanto en la política como en la teoría, a analizar adecuadamente el papel de estos cambios institucionales (véanse Lavoie, 1992 y Rochon, 1999 para una discusión sobre una manera revolucionaria de interpretar las innovaciones financieras).

BIBLIOGRAFÍA

- ARESTIS, P. y P. Howells [2002], "The 'great inflation', 1520–1640: early views on endogenous money", en P. Arestis, M. Desai y S. Dow (eds.), *Money, Macroeconomics and Keynes, Essays in Honour of Victoria Chick*, Londres y Nueva York, Routledge, vol. I, pp. 4-13.
- BELL, S. [2000], "Do taxes and bonds finance government spending?", *Journal of Economic Issues*, núm. 3, vol. 34, pp. 603-620.
- BINDSEIL, U. [2004], "The operational target of monetary policy and the rise and fall of reserve position doctrine", *European Central Bank Working Papers*, núm. 372.
- BURDEKIN, R.C.K. y P. Burkett [1992], "Money, credit, y wages in hyperinflation: post-World War I Germany", *Economic Inquiry*, núm. 3, vol. 30, pp. 479-495.
- CAMARA, A. y M. Vernengo [2001], "The German balance of payment school y the Latin American neo-structuralists", en L.-P. Rochon y M. Vernengo (eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy: Essays on Horizontalism*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 143-159.

- CHICK, V. [1986], "The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest", *Économies et Sociétés* ("Série Monnaie et Production", 3), 20 [8-9], 111-126. Reimpreso en P. Arestis y S.C. Dow (eds.) [1992], *On Money, Method and Keynes: Selected Essays of Victoria Chick*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press, pp. 193-205.
- [2003], "Lost and found: some history of endogenous money", ponencia presentada para la conferencia en *The Monetary Theory of Production: Tradition and Perspectives* celebrada en honor de Augusto Graziani, Universidad de Sannio, Benevento, Italia, 5 y 6 de diciembre.
- COPELAND, M.A. [1984], "Bank deposit currency before A.D. 1700", *Research in Economic History*, vol. 6, pp. 245-254.
- COTTRELL, A. [1986], "The endogeneity of money and money-income causality", *Scottish Journal of Political Economy*, núm. 1, vol. 33, pp. 2-27.
- COTTRELL, A. [1988], "The endogeneity of money: reply", *Scottish Journal of Political Economy*, núm. 3 vol. 35, pp. 295-297.
- COURBIS, B., E. FROMENT Y J.-M. SERVET [1991], "Enrichir l'économie politique de la monnaie par l'histoire", *Revue Économique*, núm. 2, vol. 42, pp. 315-338.
- DAVIDSON, P. [1972], *Money and the Real World*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- [1989], "On the endogeneity of money once more", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 11, núm. 3, pp. 488-490.
- y S. Weintraub [1973], "Money as cause and effect", *Economic Journal*, vol. 83, núm. 332, pp. 1117-1132.
- DOW, S.C. [1988], "Money supply endogeneity", *Économie Appliquée*, núm. 1, vol. 41, pp. 19-39. Reimpreso en S.C. Dow [1993], *Money and the Economic Process*, Aldershot y Brookfield, Edward Elgar, pp. 26-42.
- [1997], "Endogenous money", en G.C. Harcourt y P.A. Riach (eds.), *A 'Second Edition' of The General Theory*, Londres y Nueva York, Routledge, vol. II, pp. 61-78.
- EICHNER, A. [1987], *The Macrodynamics of Advanced Market Economies*, Armonk, M.E. Sharpe.
- EINZIG, P. [1949/1966], *Primitive Money in its Ethnological, Historical and Economic Aspects*, Nueva York, Pergamon Press.

- FONTANA, G. y B. Gerrard [2002], "The significance of the monetary context of economic behavior", *Review of Social Economy*, vol. 60, núm. 2, pp. 243-262.
- FULLWILER, S.T. [2003], "Timeliness and the Fed's daily tactics", *Journal of Economic Issues*, vol. 37, núm. 4, pp. 851-880.
- GNOS, C. [1998], "La théorie monétaire de Keynes: les enseignements du plan d'une Union de Compensation", *Economie Appliquée*, núm. 2, vol. 51, pp. 79-94.
- y L.-P. Rochon [2002], "Money creation and the state: a critical assessment of chartalism", *International Journal of Political Economy*, núm. 3, vol. 32, pp. 41-57.
- [2003], "Joan Robinson and Keynes: finance, relative prices and the monetary circuit", *Review of Political Economy*, núm. 4, vol. 15, pp. 483-491.
- GOODHART, C.A.E. [1994], "What should central banks do? What should be their macroeconomic objectives and operations?", *Economic Journal*, núm. 435, vol. 104, pp. 1424-1436.
- GRAZIANI, A. [1989], "Money and finance in Joan Robinson's work", en G.R. Feiwel (ed.), *The Economics of Imperfect Competition y Employment: Joan Robinson y Beyond*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 613-630.
- [2003], *The Monetary Theory of Production*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GRIERSON, P. [1977], *The Origins of Money*, Londres, University of London.
- GUTTMANN, R. [1990], "The regime of credit-money and its current transition", *Économies et Sociétés* ("Série Monnaie et Production", 7), núm. 6, vol. 24, pp. 81-105.
- HEINSOHN, G. y O. Steiger [1989], "The veil of barter: the solution to 'the task of obtaining representations of an economy in which money is essential'", en J.A. Kregel (ed.), *Inflation and Income Distribution in Capitalist Crisis: Essays in Memory of Sidney Weintraub*, Nueva York, New York University Press, pp. 175-201.
- HEWITSON, G. [1995], "Post-Keynesian monetary theory: some issues", *Journal of Economic Surveys*, vol. 9, núm. 3, pp. 285-310.
- HICKS, J.R. [1967], *Critical Essays in Monetary Theory*, Oxford, Clarendon Press.

- HUMPHREY, C. [2000], "How is barter done? The social relations of barter in provincial Russia", en P. Seabright [ed.], *The Vanishing Rouble: Barter Networks and Non-Monetary Transactions in Post-Soviet Societies*, Cambridge; Cambridge University Press, pp. 259-297.
- INGHAM, G. [1996], "Money is a social relation", *Review of Social Economy*, núm. 4, vol. 54, pp. 507-529.
- [2000], "'Babylonian madness': on the historical and sociological origins of money", en J. Smithin (ed.), *What is Money?*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 16-41.
- [2002], "New monetary spaces?", en Organization for Economic Co-operation and Development (ed.), *The Future of Money*, París, Organization for Economic Co-operation and Development, pp. 123-145.
- INNES, A.M. [1913], "What is Money?", *Banking Law Journal*, mayo, pp. 377-408. Reimpreso en L.R. Wray (ed.) [2004], *Credit y State Theories of Money: The Contributions of A. Mitchell Innes*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 14-49.
- KALDOR, N. [1958], "Monetary policy, economic stability and growth", memorandum enviado al Committee on the Working of the Monetary System [Radcliffe Committee], 23 de junio. Reimpreso en N. Kaldor [1964], *Essays on Economic Policy*, Nueva York, Norton, vol. I, pp. 128-153.
- [1970], "The new monetarism", *Lloyds Bank Review*, núm. 97, pp. 1-7.
- [1982], *The Scourge of Monetarism*, Oxford, Oxford University Press.
- KEYNES, J.M. [1930/1971], *A Treatise on Money*, Londres: Macmillan. Reimpreso en *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan, vol. v, *The Pure Theory of Money*.
- KOCHEBLAKOTA, N.R. [1998], "Money is memory", *Journal of Economic Theory*, núm. 2, núm. 81, pp. 232-251.
- LAIDLER, D. y M. Parkin [1975], "Inflation: a survey", *Economic Journal*, núm. 340, vol. 85, pp. 741-809.
- LANE, F.C. [1973], *Venice: A Maritime Republic*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.

- LAVOIE, M. [1984], "The endogenous flow of credit and the Post Keynesian theory of money", *Journal of Economic Issues*, núm. 3, vol. 18, pp. 774-797.
- [1992], *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*, Aldershot y Brookfield; Edward Elgar.
- [1996], "Horizontalism, structuralism, liquidity preference and the principle of increasing risk", *Scottish Journal of Political Economy*, núm. 3, vol. 43, pp. 275-300.
- [1999] "The credit-led supply of deposits and the demand for money: Kaldor's reflux mechanism as previously endorsed by Joan Robinson", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 1, vol. 23, pp. 103-113.
- [2003], "A primer on endogenous credit-money", en L.-P. Rochon y S. Rossi (eds.), *Modern Theories of Money: The Nature and Role of Money in Capitalist Economies*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 506-543.
- [2005], "On the full endogeneity of high-powered money: lessons from the Canadian case", en G. Fontana y R. Realfonzo (eds.), *The Monetary Theory of Production: Tradition and Perspectives*, Londres y Basingstoke, Palgrave Macmillan, en prensa.
- LE BOURVA, J. [1962], "Création de la monnaie et multiplicateur du crédit", *Revue économique*, núm. 1, vol. 13, pp. 29-56.
- [1992], "Money creation and credit multipliers", *Review of Political Economy*, núm. 4, vol. 4, pp. 447-466.
- MALINOWSKI, B. [1921], "The primitive economics of Trobriand islanders", *Economic Journal*, núm. 121, vol. 31, pp. 1-16.
- [1932], *Argonauts of the Western Pacific: An Account of Native Enterprise and Adventure in the Archipelagoes of Malanesian New Guinea*, Londres, Routledge.
- MESSORI, M. y A. Zazzaro [2005], "Monetary profits Within the circuit: Ponzi finance or 'mors tua, vita mea'?", en G. Fontana y R. Realfonzo (eds.), *The Monetary Theory of Production: Tradition and Perspectives*, Londres y Basingstoke, Palgrave Macmillan, en prensa.
- MINSKY, H. [1991], "The endogeneity of money", en E.J. Nell y W. Semmler (eds.), *Nicholas Kaldor and Mainstream Economics*:

- Confrontation or Convergence?*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 207-220.
- MOORE, B.J. [1979a], "Monetary factors", en A. Eichner (ed.), *A Guide to Post Keynesian Economics*, White Plains, Nueva York, M.E. Sharpe, pp. 120-138.
- _____ [1979b], "The endogenous money stock", *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 1, vol. 2, pp. 49-70.
- _____ [1983], "Unpacking the post-Keynesian black box: bank lending and the money supply", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 5, núm. 4, pp. 537-556.
- _____ [1988], *Horizontalists and Verticalists: The Macroeconomics of Credit Money*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ [1996], "The money supply process: a historical reinterpretation", en G. Deleplace y E.J. Nell (eds.), *Money in Motion: The Post Keynesian and Circulation Approaches*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press, pp. 89-101.
- _____ [2001], "Some reflections on endogenous money", en L.-P. Rochon y M. Vernengo (eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy: Essays on Horizontalism*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 11-30.
- NIGGLE, C.J. [1994], "The endogenous money supply theory: an institutionalist appraisal", *Journal of Economic Issues*, núm. 1, vol. 25, pp. 137-151.
- PALLEY, T.I. [1996], "Beyond endogenous money: toward endogenous finance", en G. Deleplace y E.J. Nell [eds], *Money in Motion: The Post Keynesian and Circulation Approaches*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press, pp. 516-531.
- PARGUEZ, A. y M. Seccareccia [2000], "The Credit Theory of Money: the Monetary Circuit Approach", en J. Smithin (ed.), *What is Money?*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 101-123.
- POLANYI, K. [1944], *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Nueva York, Farrar y Rinehart.
- _____ [1957], "Aristotle discovers the economy", en K. Polanyi, C.M. Arensberg and H.W. Pearson (eds.), *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*, Nueva York, Academic Press, pp. 64-94.

- _____ [1977], *The Livelihood of Man*, Nueva York, Academic Press.
- POLLIN, R. [1994], "Two theories of money supply endogeneity: some empirical evidence", *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 3, vol. 13, pp. 366-396.
- _____ [1996], "Money supply endogeneity: What are the questions and why do they matter?", en G. Deleplace y E.J. Nell (eds.), *Money in Motion: The Post Keynesian and Circulation Approaches*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin's Press, pp. 490-515.
- RICARDO D. [1816], *Proposals for an Economical and Secure Currency*, Londres, John Murray. Reimpreso en *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Sraffa (eds.), vol. IV, Pamphlets and papers 1815-1823, Cambridge, Cambridge, University Press, 1951, pp. 51-141.
- ROBINSON, J. [1956], *The Accumulation of Capital*, Londres, Macmillan.
- ROCHON, L.P. [1999], *Credit, Money and Production: An Alternative Post-Keynesian Approach*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- _____ [2004], "Cambridge's contribution to endogenous money: Robinson and Kahn on credit and money", *Review of Political Economy*, núm. 3, vol. 13, pp. 287-307.
- _____ [2005a], "The existence of monetary profits within the monetary circuit: an essay in honour of Augusto Graziani", en G. Fontana y R. Realfonzo (eds.), *The Monetary Theory of Production: Tradition and Perspectives*, Londres y Basingstoke, Palgrave Macmillan, en prensa.
- _____ [2005b], "Endogenous money, central banks and the banking system: Basil Moore and a return to horizontalist roots", en G. Mongiovi (ed.), *Festschrift in Honour of Basil Moore*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, en prensa.
- _____ y S. Rossi [2004a], "Central banking in the monetary circuit", en M. Lavoie y M. Seccareccia (eds.), *Central Banking in the Modern World: Alternative Perspectives*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 144-163.

- _____ y S. Rossi [2004b], "Administered interest rates and interbank settlements: implications for policy", mimeo.
- _____ y M. Vernengo [2003], "State money and the real world: or chartalism and its discontents", *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 3, vol. 26, pp. 57-67.
- ROGERS, C. [1989], *Money, Interest and Capital: A Study in the Foundations of Monetary Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSSI, S. [2001], *Money and Inflation: A New Macroeconomic Analysis*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- _____ [2003], "Money and banking in a monetary theory of production", en L.-P. Rochon y S. Rossi (eds.), *Modern Theories of Money: The Nature and Role of Money in Capitalist Economies*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 339-359.
- ROSTOVTZEFF, M.I. [1944], *The Social and Economic History of the Hellenistic World*, Oxford y Nueva York, Clarendon y Oxford University Press.
- ROUSSEAS, S. [1989], "On the endogeneity of money once more", *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 3, vol. 11, pp. 474-478.
- SCHUMPETER, J.A. [1954/1994], *History of Economic Analysis*, Londres, Routledge.
- SECCARECCIA, M. [2003], "Pricing, investment and the financing of production within the framework of the monetary circuit: some preliminary evidence", en L.-P. Rochon y S. Rossi (eds.), *Modern Theories of Money: The Nature and Role of Money in Capitalist Economies*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 173-197.
- SETTERFIELD, M. [2004], "Central banking, stability and macroeconomic outcomes", en M. Lavoie y M. Seccareccia [eds], *Central Banking in the Modern World: Alternative Perspectives*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 35-56.
- SIMMEL, G. [1907/1978], *The Philosophy of Money*, Londres, Routledge y Kegan Paul.
- SMITH, A. [1776/1978], *The Wealth of Nations*, Harmondsworth, Pelican Classics.

- SMITHIN, J. [ed.] [2000], *What is Money?*, Londres y Nueva York, Routledge.
- WALKER, F.A. [1880], *Money in its Relations to Trade and Industry*, Londres, Macmillan.
- WEINTRAUB, S. [1978], *Capitalism's Inflation and Unemployment Crisis*, Reading, Addison Welsey.
- WRAY, L. R. [1990], *Money y Credit in Capitalist Economies: The Endogenous Money Approach*, Aldershot y Brookfield, Edward Elgar.
- WRAY, L. R. [1998], *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.

Migración, remesas y desarrollo en México

Rodolfo García Zamora

LA MIGRACIÓN DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS

La migración entre México y Estados Unidos constituye un fenómeno complejo, con una prologada tradición histórica (desde finales del siglo XIX) y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Según Rodolfo Tuirán [2000] dentro del conglomerado de fuerzas que han contribuido a estructurar este complejo sistema migratorio desatacan: la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícolas, industrial y de servicios de la Unión Americana; el considerable diferencial salarial entre ambas economías, el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad de laborar; la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo, y la tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada en los siglos anteriores y actualmente que comprende a amplias regiones del país.

Según el Estudio Binacional México-Estados Unidos [1997], es posible agrupar los factores que estructuran el complejo sistema migratorio entre ambos países en tres categorías: los vinculados con la oferta-expulsión de la fuerza de trabajo, los asociados con la demanda-atracción y los numerosos

factores sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino y que son determinantes para reducir los costos y riesgos asociados al movimiento migratorio.

La migración es un proceso dinámico y, por lo tanto, la importancia atribuida a cada uno de estos factores ha tendido a variar con el paso del tiempo. El catalizador de gran parte de la corriente migratoria ha radicado tradicionalmente en los factores de demanda-atracción. Sin embargo, los factores de oferta-expulsión desempeñan en la actualidad un papel tan fundamental como la disponibilidad de empleos, en Estados Unidos. Estos últimos se vuelven cada vez más importantes debido a las crisis recurrentes y a la profunda reestructuración que ha experimentado la economía mexicana desde el inicio de los años ochenta del siglo anterior, los cuales han influido negativamente sobre el empleo y los salarios de los trabajadores mexicanos, intensificando las presiones migratorias. Asimismo, la operación de complejas redes de relaciones entre comunidades y organizaciones ha contribuido a sostener, recrear y perpetuar el movimiento migratorio, fortaleciendo las posibilidades de migraciones adicionales a partir de esas sólidas redes sociales transnacionales.

Los flujos de la migración internacional de mexicanos a Estados Unidos se incrementan a partir de la década de los setenta en que se profundiza la crisis de la agricultura nacional y se inician las crisis económicas recurrentes del país de 1976, 1982 y 1994 que incrementan la oferta de mano de obra interesada en la emigración en una etapa de expansión de la economía estadounidense que podía absorberla. La sincronía de la larga crisis de la agricultura nacional, los efectos negativos del nuevo modelo económico aperturista iniciado en 1982; la entrada al GATT en 1985, la posibilidad de legalización de 2.5 millones de migrantes mexicanos a partir de la IRCA en 1986; las repercusiones negativas del Tratado de Libre Comercio con

Estados Unidos y Canadá sobre la agricultura y la pequeña y mediana empresas, así como la nueva crisis económica de 1994-1995 en que la economía decrece 6 por ciento, explican que la migración internacional de los mexicanos al país vecino adquiriera dimensiones y ritmos inusitados. En efecto, no sólo hay un gran aumento cuantitativo en los flujos migratorios y las remesas familiares, también se genera una tendencia hacia la emigración definitiva del migrante con toda su familia de las regiones con mayor antigüedad migratoria; se generaliza, además, la migración internacional a todos los estados del país. Junto a la zona tradicional de la migración internacional del Centro-Occidente surgen nuevos estados como Oaxaca, Puebla, Guerrero, Morelos, Estado de México y la propia Ciudad de México, entre otros. El que la enorme Ciudad de México a inicios del siglo XXI aparezca como el quinto estado en migración internacional muestra cómo la sincronía de los factores adversos a la economía nacional antes señalados ha provocado que el Valle de México, zona de ubicación de esa urbe, que fue la de mayor crecimiento económico y del empleo de 1940 a los años ochenta, ha dejado de cumplir tal función. Desde años atrás, en el imaginario popular mexicano el Norte, Estados Unidos, aparecen como la única opción de obtener un empleo permanente, relativamente bien remunerado y con opción de bienestar. Esta situación explica cómo estados tan lejanos como Yucatán y Chiapas, hasta los años ochenta sin migración hacia Estados Unidos, hoy cuentan con redes importantes de emigrantes en la Bahía de San Francisco y en Georgia. Todos estos rasgos han hecho que se caracterice a la migración internacional de mexicanos hacia Estados Unidos al inicio del siglo XXI por tres rasgos: una frontera mutua de más de 3 000 kilómetros, una larga duración de más de 100 años, y una diversidad de orígenes en México y de destinos en Estados Unidos [Durand, 2003].

MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y REMESAS AL INICIO DEL SIGLO XXI

Según el Consejo Nacional de Población [Conapo, 2009] para el año 2007 radicaban en Estados Unidos 12 millones de personas nacidas en México, que representaban más del 10 por ciento de la población total y el 3.5 por ciento de la población del país vecino. Para ese organismo, un promedio de 390 000 mexicanos por año establecen su residencia permanente en ese lugar, contingente al que se agregan en promedio 450 000 migrantes temporales por motivos laborales en los años 2000 al 2007. La generalización de la emigración se evidencia con el dato de que 96.2 por ciento de los 2 443 municipios del país registra migración internacional; destacan los estados tradicionales de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas con 42 por ciento del flujo migratorio, aunque con una presencia creciente de los estados emergentes (Oaxaca, Puebla, Guerrero, Estado de México, etcétera). Lo importante a destacar es como según Conapo [2004] en 1990 residían 5 413 000 mexicanos en Estados Unidos, que para el 2007 aumentan a 12 millones como resultado de las tendencias económicas antes indicadas.

De la misma forma en que crecen los flujos migratorios a Estados Unidos se incrementan los flujos de las remesas familiares a México. Las cifras son muy claras al respecto. En 1990, México recibía 2 494 millones de dólares; en 1995 3 475; en el 2000 6 573; en 2007 llegaron a 26 068 millones de dólares, según el Banco de México. Su punto más alto fue el trimestre julio septiembre de 2007, cuando alcanzaron la cifra de 6 966 millones de dólares, desde entonces han venido descendiendo trimestre a trimestre hasta llegar a los 5 475 millones de dólares de acuerdo con la misma fuente.

Del 2000 al 2008 la población mexicana residente en Estados Unidos creció 35 por ciento, mientras que las remesas

casi se cuadruplicaron según estimaciones de Conapo y el Banco de México. Dicho crecimiento se atribuye al aumento de la migración, mejor contabilidad de las remesas, mayor competencia de las empresas en el negocio de las remesas, reducción del costo de su envío y aumentó en el monto. Sin embargo, expertos como Rodolfo Corona [2003] consideran que están sobreestimadas o que no corresponden propiamente a remesas familiares, sugiriendo la posibilidad de lavado de dinero de exportaciones “exóticas”.

No hay duda de la relevancia macroeconómica de las remesas de los migrantes, pues durante varios años de la presente década han superado la entrada de recursos a México como inversión extranjera directa y desde el 2001 a los ingresos generados por el turismo. Las remesas crecen como porcentaje del producto interno bruto del 1.1 por ciento en 1997 al 2.9 por ciento en el 2008. Se convierten, así, en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones petroleras.

Es claro que el efecto económico de las remesas se percibe mejor en escalas estatal y local, aunque de forma diversa entre los estados. Tres estados de la región tradicional de migración internacional, Michoacán, Jalisco y Guanajuato captan 27.8 por ciento de las remesas para el año 2008 y el porcentaje de tales recursos respecto al producto interno bruto depende del grado de desarrollo económico. Son los estados con mayor atraso como Michoacán, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Zacatecas donde las remesas representan una elevada proporción: 10.3, 5.6, 8.5, 5.5 y 2.3 por ciento, respectivamente. Estados donde la migración, las organizaciones de migrantes y las remesas adquieren mayor importancia para la vida económica y social de esos lugares.

Respecto a la importancia de las remesas en los hogares, Conapo [2008] estima que 1.9 millones de hogares mexicanos recibieron remesas en el 2006, es decir, 7 por ciento del total

de los hogares del país. Experimentando un crecimiento de casi el triple, ya que en 1992 sólo 660 000 hogares recibían esos recursos.

Las remesas representan para las familias receptoras 43 por ciento de su ingreso corriente monetario. Para el 30 por ciento de esos hogares (600 000 familias), las remesas representaban en 2006 más del 50 por ciento de sus ingresos. El ingreso promedio anual por remesas en los hogares receptores es de 3 100 dólares. En cuanto a su ubicación, 53 por ciento de los hogares que reciben remesas se encuentran en localidades rurales y 47 por ciento en urbanas. En las áreas rurales, 1.5 de cada 10 hogares depende para su subsistencia de las remesas familiares. En los últimos años se manifiesta una creciente urbanización de los flujos migratorios internacionales hacia Estados Unidos.

Respecto al uso de las remesas familiares múltiples investigaciones muestran como casi 95 por ciento de ellas se gastan en el consumo familiar. Quedando entre 5 y 8 por ciento de los recursos como ahorro para pequeñas inversiones familiares [García Zamora R., 2003].

Una importancia especial han adquirido en México las remesas colectivas en los últimos años por medio de las cuales las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos (clubes) han financiado miles de proyectos sociales de infraestructura básica en sus comunidades de origen. Tales remesas tienen un triple valor: cohesionan a la comunidad de origen con la de destino, convierten a las organizaciones de migrantes y sus comunidades en interlocutores con los tres niveles de gobierno y permite la realización de esos proyectos, que en ausencia de las remesas colectivas nunca se hubieran hecho. Aun cuando las remesas colectivas en promedio en los últimos años no han rebasado 0.6 por ciento de las remesas familiares [Arroyo: 2004]; éstas adquieren gran importancia a

nivel de los estados y regiones como Zacatecas y Michoacán, caracterizados por el atraso económico y porque cuentan con cientos de organizaciones de migrantes que han financiado más de 1 500 proyectos comunitarios de infraestructura básica en los últimos 12 años. Experiencia que ha llevado a ser calificada como la política social de la diáspora mexicana en Estados Unidos o “transnacionalismo intermedio”, resultado de la negociación entre el transnacionalismo desde arriba del gobierno mexicano y el transnacionalismo desde debajo de las organizaciones migrantes [García Zamora, R., 2004].

MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y REMESAS: ¿SUBSIDIO A LA POBREZA ESTRUCTURAL O INSTRUMENTO DE APOYO AL DESARROLLO?

Es indudable la importancia que asumen la migración internacional y las remesas familiares para el funcionamiento de la economía y la sociedad mexicana desde los años ochenta hasta la fecha, ante la falta de resultados positivos de las políticas de estabilización macroeconómica en términos de crecimiento económico y del empleo como lo muestre el hecho de que entre 1982 y 2002, el producto interno bruto per cápita creció a un ritmo de 0.35 por ciento, mientras que en los 50 años previos a 1982, creció a una tasa de 3.1 por ciento anual [García Zamora R., 2004]. Ello ha propiciado que con frecuencia en los discursos gubernamentales se sobreestimen los efectos y el potencial de las remesas familiares como instrumento de financiamiento de proyectos productivos y detonante del desarrollo regional en ausencia de políticas públicas para tales objetivos. Este discurso que también ha sido reiterado en los últimos años en varias publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hablando de “un río de oro” de remesas para América Latina y también como “palanca

para el desarrollo”, ha generado una respuesta crítica por parte de varios investigadores mexicanos como Fernando Lozano [2004] quien señala que ha ido surgiendo un nuevo “paradigma” del desarrollo que ve en la migración y las remesas la salvación a los problemas económicos y sociales de los países de origen de los migrantes; olvidando que las remesas son recursos esencialmente privados que expresan una relación íntima entre el migrante y su familia. Los migrantes y los recursos generados por ellos, no pueden ser llamados con las responsabilidades que le corresponden al Estado mexicano.

En el mismo sentido, Alejandro Canales [2003] cuestiona el supuesto potencial productivo de las remesas e intenta situar en su justa dimensión el aporte de éstas y los migrantes al desarrollo local y regional. Estos no deben ser vistos como héroes posmodernos que cargan sobre sus espaldas la tarea de impulsar el desarrollo de sus comunidades, pero tampoco como sujetos desamparados, inmersos en un síndrome migratorio, según el cual se crearía una dependencia perversa en torno a las remesas y la migración. Canales señala que quienes ven en México a los 13 000 millones de dólares de remesas captadas en el 2003 como potencial fuente de financiamiento para un vigoroso proceso de crecimiento en las comunidades de origen si se reduce su uso familiar y aplicación en obras suntuarias (“monumentos a la nostalgia”), fiestas y ceremonias improductivas, confunden el verdadero significado económico de las remesas. Éstas, en realidad, no representan un tipo de ahorro migrante, sino que constituye un fondo salarial que suele destinarse a los mismos usos y gastos que cualquier otro salario. En este sentido, sus efectos multiplicadores (mediante el consumo familiar) no son estructuralmente diferentes a los de cualquier otra remuneración del trabajo. Asimismo, el tipo de consumo al que se dirigen las remesas, aunque pueda parecer un gasto suntuario (fiestas,

ceremonias, iglesias, etcétera), no es en esencia diferente del tipo de consumo que tienen el resto de los hogares mexicanos con ingresos similares.

Jesús Arroyo [2004] en el Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y Retos para Ambos Países, realizado en diciembre en la Ciudad de México por el Consejo Nacional de Población aporta las siguientes conclusiones sobre los efectos de la migración internacional y las remesas en la economía mexicana:

1. La migración contribuye al equilibrio macroeconómico del país.
2. Estimula la economía de las comunidades de origen y destino.
3. En el caso de las de origen la repercusión principal es en el mantenimiento familiar y el financiamiento de la educación de los miembros de la familia.
4. Los efectos en la economía se concentran en las grandes ciudades de las regiones de amplia emigración. El impacto de las remesas se donde se gastan, no donde se reciben.
5. El potencial productivo de las remesas es escaso.
6. El programa 3×1 es poco relevante para la construcción de la infraestructura local.
7. La población de las comunidades de origen con alta emigración está consciente del papel de las remesas en sus economías locales.
8. Perciben la migración como un factor esencial en su economía.
9. Consideran la migración como única opción de desarrollo familiar así como un riesgo.
10. Es posible que la bancarización sea una de las alternativas para reducir el costo de envío de remesas.

Por nuestra parte, hemos señalado en varias ocasiones [García Zamora R., 2002; 2003] que la migración internacional,

las remesas y las organizaciones de migrantes adquieren mayor importancia en aquellas regiones caracterizadas por el atraso económico, la ausencia de un sector empresarial relevante y el desinterés para la inversión extranjera por estas zonas. Es en este contexto, en regiones como Zacatecas, Michoacán y Oaxaca, donde las remesas y las organizaciones de migrantes pueden ser un instrumento de apoyo importante a los proyectos de desarrollo local y regional, siempre que hayan políticas públicas de Estado para alcanzar tal objetivo. En esos lugares las remesas colectivas y las organizaciones de migrantes adquieren gran importancia en la realización de proyectos de infraestructura básica, en la construcción de una comunidad migrante transnacional comprometida con proyectos de desarrollo local que suponen diseñar estrategias específicas con los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) para proyectos de inversión con ahorro e inversión de los migrantes exitosos en la Unión Americana. Estos elementos nos llevan a plantear que la Federación de Clubes Zacatecano del Sur de California con más de 12 años de realizar proyectos sociales en más de 100 comunidades de origen y que en el 2004 inició un proceso de planeación estratégica de dos años para avanzar hacia los proyectos productivos con un apoyo de la Fundación Rockefeller, representa el surgimiento de un nuevo actor binacional comprometido con el desarrollo local y regional. Coincidimos con los colegas mexicanos antes señalados, no podemos pedir a los migrantes lo que el país no ha sido capaz de lograr: desarrollo económico y bienestar. Pero, si ellos están interesados en colabrar en ese objetivo se deben hacer las políticas adecuadas de desarrollo económico, nacional, regional y local, fortalecimiento municipal, y en especial, respaldar todas las acciones que ayuden al fortalecimiento de las comunidades de origen y de destino para que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo [García Zamora, R., 2004].

Finalmente, Virgilio Partida [2004] considera que a partir de las tendencias demográficas de México es de esperarse unas tasas de emigración a Estados Unidos como en los últimos años, cercana a los 400 000 migrantes anuales. Sin embargo, la variación de la tasa de migración en el nivel económico dependerá según él, de los siguientes factores:

1. La tasa de crecimiento del producto interno bruto de México.
2. La razón del promedio de los salarios no agrícolas entre ambos países.
3. La razón de las tasas de desempleo entre México y Estados Unidos.
4. El monto de las remesas per cápita como una aproximación al accionar de las redes sociales y de la intensidad del vínculo entre los lugares de origen y de destino.

Doris Meissner, ex consejera de migración del ex presidente Clinton, expresó que Estados Unidos se hizo adicto al trabajo barato (e indocumentado) y México lo hizo a las remesas, generando una relación muy compleja entre ambos países. Lo ideal sería contar con una Agenda Migratoria Binacional, pero, esta posibilidad desapareció con el giro que dio el gobierno de Bush hacia una política de migración subordinada a la de seguridad interna, influido en gran medida por los acontecimientos del 11 de septiembre. La única opción vigente durante ese pasado gobierno, como propuesta del presidente, fue el programa de trabajadores huéspedes, con derechos laborales y económicos limitados, subordinado a las necesidades de trabajo de los patrones, más que como acuerdo binacional. En ese contexto, reconociendo que a mediano plazo las remesas tenderán a caer al crecer la migración definitiva y que la migración México-Estados Unidos crecientemente se convierte en un factor de fricción binacional, la opción estratégica

para el futuro de México es la reorientación del desarrollo hacia el mercado interno, la promoción del desarrollo regional y local, aprovechando la aportación de todos los actores nacionales y transnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO ALEJANDRE, Jesús [2004], "Efectos económicos de la migración económica a los Estados Unidos", Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y Retos para Ambos Países, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población.
- CANALES, Alejandro [2004], "El papel económico y productivo de las remesas. Una visión crítica", *Migration, Remittances and Development in Mexico*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Migración.
- CORONA, Rodolfo [2003], "Las tendencias de la migración de México a los Estados Unidos", Zacatecas, México.
- DURAND, JORGE Y DOUGLAS MASSEY [2003], *Clandestinos, Migración México-Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración [1997], Ciudad de México. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo [2002], Seminario Internacional la Transferencia y Uso de las Remesas: Proyectos Productivos y de Ahorro, Zacatecas, México, CEPAL, Sin Fronteras, UAZ.
- [2003], *Migración, remesas y desarrollo local*, México. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- [2004] *Migración internacional, Tratados de Libre Comercio y Desarrollo Económico en México y Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).
- [2004], *Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos: El caso de las Federaciones de Clubes Zacatecanos*, Ciudad del Salvador, Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas.

- LOZANO, Fernando [2004], "Efectos económicos de la migración México-Estados Unidos", Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y Retos para Ambos Países, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población.
- MEISSNER, Doris [2004], *Strengthening Equitable Development in Mexico: Patterns of Private Social Investment and Remittances*, Zacatecas, México. Harvard University.
- PARTIDA, Virgilio [2004], "Efectos demográficos de la migración México-Estados Unidos", Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y Retos para Ambos Países. Ciudad de México. Consejo Nacional de Población.
- TUIRÁN, Rodolfo [2000], *Desarrollo, comercio y migración. el caso de México*", Seminario Taller Regional sobre Migración. Los Acuerdos de Libre Comercio y sus Impactos en la Migración, Ciudad de Guatemala, Sin Fronteras.

Servicios públicos básicos, privatización y desigualdad social

Gregorio Vidal*

INTRODUCCIÓN

Discutir el problema de la gestión por cuenta del Estado de los servicios públicos básicos (SPB) como el agua potable, los ferrocarriles, los aeropuertos y puertos navales, la energía eléctrica, el gas para uso doméstico, la telefonía, implica desde cierta perspectiva analítica plantear un tema inexistente o siendo condescendiente, históricamente resuelto.

En los gobiernos de gran cantidad de países, como en las recomendaciones y criterios que establecen los organismos financieros multilaterales se sostiene que estas actividades deben ser realizadas a partir de empresas privadas e incluso es necesario reducir al mínimo la regulación por cuenta del Estado o agencias públicas. En ningún caso se ha objetado que un nuevo servicio de comunicación como es la telefonía celular o móvil sea desarrollado por capitales privados. Como en otras materias tampoco se sugiere establecer limitaciones a las inversiones privadas derivadas de la nacionalidad de los capitales.

El criterio adoptado es claro, los servicios públicos básicos son bienes comerciales y, por tanto, no deben estar sujetos a

*Profesor-investigador del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Correo electrónico: gvb@xanum.uam

ninguna reglamentación específica. Organismos multilaterales, como el Banco Mundial señalan que las empresas privadas que presten estos servicios deben autorregularse y las asignaciones de las inversiones, las estructuras de precios, como todas las decisiones que tomen las compañías deben ser el resultado de lo que el mercado disponga. En todo caso, se acepta como materia la normatividad expresa para que estos servicios puedan ser prestados por empresas privadas.

En las economías en desarrollo y las calificadas como economías en transición, o si se prefiere en los denominados mercados emergentes, se insiste en que se ha producido una profunda reforma creándose un esquema de regulación de los servicios públicos básicos [Kessides, 2004]. La nueva situación es un hecho positivo, uno de los resultados de las políticas de reforma ejecutadas desde hace más de dos décadas. No debe darse marcha atrás. Sin embargo, como se examina en las páginas siguientes la privatización de los SPB en las economías de América Latina no ha resuelto el problema de su extensión al conjunto de la población. Aún más, las inversiones realizadas son inferiores a las requeridas para mantener las condiciones de producción de la región y es imprescindible realizar incrementos significativos.

PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

Como en los países en desarrollo, en las economías desarrolladas a la par de las privatizaciones se han establecido ciertas reglamentaciones para intentar normar los comportamientos de las empresas en estas actividades. Se han identificado prácticas muy lejanas a lo que son las hipotéticas reglas producto de mercados competitivos. En Gran Bretaña hay una reglamentación específica para normar el mercado de la energía

eléctrica. También en España hay una instancia para tal fin. En la Unión Europea se han acordado reglas para avanzar en la privatización de los servicios y se vigila que en los diversos estados miembros el proceso avance, a la vez que se definen normas para propiciar la competencia. Por la prensa nos enteramos que lo mismo en Argentina, como en Brasil y Chile se han aplicado multas a compañías de generación y distribución y venta de electricidad por no cumplir con ciertos reglamentos o leyes, o por problemas de suministro o de precios, lo que habla de la aplicación de cierta normatividad, con las sanciones pecuniarias respectivas, como lo característico de la acción de los gobiernos. Por no hablar de los sonados casos de las tarifas eléctricas en California y la quiebra de Enron en Estados Unidos que daban cuenta de la acción sin control por parte de empresas que compran y venden energía eléctrica y reportan sus operaciones comerciales formando parte de sus activos con el único fin de incrementar el precio de sus acciones en los mercados de valores y poder seguir colocando títulos para acrecentar sus utilidades. Frente a lo que el gobierno reaccionó con regulaciones para el caso de las empresas que cotizan en bolsa y litigios tratándose de los acuerdos para elevar las tarifas.

En los países desarrollados el problema es de naturaleza distinta a lo que acontece en los países en desarrollo y en particular en América Latina. En la Europa del euro, como en Gran Bretaña y la Europa septentrional el tema es cómo garantizar el mantenimiento de los servicios públicos. Igualmente, cómo avanzar en los nuevos servicios, como la telefonía celular y el Internet para el conjunto de la población.

A diferencia de éstos, en América Latina la discusión sobre los SPB se da sin que haya un estado del bienestar desarrollado. En muchos países la cobertura de agua potable, drenaje y energía eléctrica sigue siendo hasta la fecha incompleta. Los

servicios de salud son insuficientes y hay ejemplos de que operan con grandes carencias. La educación, aun a nivel primaria es un bien escaso en muchos puntos de la geografía de la región. Incluso en las mayores ciudades se cubre con carencias y las ausencias de calidad son notables. Otros servicios, como la telefonía por cable y el transporte público, tienen coberturas limitadas. La telefonía celular y el Internet está aún menos desarrolladas.

No obstante, se han puesto en práctica políticas de privatización, se venden las empresas estatales y se reducen los recursos públicos que se destinan a servicios como educación y salud, con lo que se permite el desarrollo de empresas privadas.

Durante los años noventa la privatización de las empresas estatales y el otorgamiento de concesiones para el desarrollo de servicios públicos al capital privado fue una política sustancial de todos los gobiernos de la región. Destacaron las privatizaciones de las compañías telefónicas, que fueron las operaciones que más recursos involucraron. Según estimaciones, en el periodo 1990-2002 la inversión privada en SPB en América Latina fue de 346 000 millones de dólares, destinándose 47.4 por ciento a telecomunicaciones, 25.5 por ciento a electricidad y 8.3 por ciento a caminos. El resto, 19 por ciento se distribuyó entre transporte y distribución de gas, agua y alcantarillado, ferrocarriles, aeropuertos y puertos [Vidal, 2004: 290]. Gran parte fueron recursos utilizados para adquirir empresas y las mayores inversiones se destinaron a telecomunicaciones, en particular telefonía.

El proceso involucró un amplio número de operaciones de compra-venta de activos en el que participaron algunos capitales de los países de la región, pero también empresas transnacionales, varias de ellas con una historia relativamente corta. En telefonía, por ejemplo, después de muchas operaciones de cambio de propiedad que incluyeron a Bell South,

World Com, ATT, Verizon, France Telecom, Telecom Italia, Vodafone, actualmente el mercado lo dominan Telefónica de España y Telmex-América Móvil de México [Vidal, 2001 y Vidal, 2004]. Entre las características de todas las compañías antes enlistadas destacan a) varias de ellas eran empresas públicas hace apenas algunos años y no realizaban operaciones en el extranjero, b) otras son de muy reciente creación y, por tanto, su internacionalización tiene pocos años y c) otras más se forman a partir de la desintegración del monopolio de la telefonía en Estados Unidos, en los primeros años de la década de los ochenta. En electricidad ocurre algo semejante. En gas y petróleo, como en bancos y servicios financieros también destacan las compañías con una internacionalización reciente. En estos sectores las empresas con las mayores adquisiciones han sido: Endesa, Iberdrola, Unión Fenosa, Repsol, Telefónica, BBVA y BSCH de España. De Estados Unidos sobresalen Enron y AES. También es notable la nula participación de empresas del Japón, que es parte de un proceso más amplio caracterizado por la poca participación de empresas de ese país en la compra de activos en la región.

Los cambios de propiedad han estado presentes en otras actividades y las entradas y salidas de capital no implican necesariamente que los servicios crezcan y la población esté en mejores condiciones para poder pagarlos.

En México el programa de privatizaciones instituido por el gobierno de Salinas de Gortari se enfrentaba al marco legal establecido por la Constitución Política, por lo menos en algunas materias, de manera destacada la industria petrolera y la generación, distribución y comercialización de electricidad. Además, la desincorporación de empresas estatales, como denominó ese gobierno a las privatizaciones, era parte de un proyecto que buscaba fortalecer a grupos empresariales y financieros del país. Ello implicó que en la primera mitad de los

años noventa no se consideró la privatización de Pemex, ni de las instituciones que realizaron la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad.

En el año de 1999, la propuesta para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía eléctrica, presentada por el gobierno de Ernesto Zedillo, no fue aprobada. La iniciativa establecía las condiciones para que el capital privado se desempeñara en todo el sector de energía eléctrica, con la salvedad de la red nacional de transmisión, que se mantendría en todo momento dentro del dominio público de la federación. En lugar de ello se optó por permitir la constitución de empresas privadas en la generación de electricidad. También se avanzó en la privatización de ferrocarriles, puertos y aeropuertos. A diferencia de las ventas de empresas estatales durante el gobierno de Salinas de Gortari, no se establecieron restricciones a la participación del capital extranjero.

En la generación de energía eléctrica los productores privados cobraron importancia. Las modificaciones legales que permitieron estas inversiones iniciaron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, mediante cambios en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) y la expedición y cambios en el reglamento correspondiente. Destaca también que la realización de inversiones privadas en generación de electricidad está prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el anexo 602.3, relativo a reservas y disposiciones en materia de energía y petroquímica básica, se establece que en México una empresa de una de las partes firmantes del TLCAN podrá adquirir, establecer y/o operar una planta de producción independiente de energía eléctrica (PIIEE). La electricidad generada por dicha planta deberá ser vendida a la CFE [TLCAN, 1994, capítulo VI, anexo 602.3].

Desde el año 2000 la generación de electricidad por los denominados productores privados independientes creció.

Los productores privados independientes (PPI) de energía eléctrica generan en 2000, 1 295 Giga-watts/hora (Gwh), 0.7 por ciento de la generación bruta del sector eléctrico, sin considerar autoabastecimiento y cogeneración. En 2007 generó cerca de 30 por ciento del total de electricidad. Si se considera la energía eléctrica comercializada por CFE y LFC, los productores independientes les vendieron cerca de 35 por ciento del total [Vidal, 2007].

Las empresas que invirtieron en generación de electricidad lo han hecho con total garantía. Celebran contratos a largo plazo para vender todo lo que generen. Tienen garantizado el suministro de combustibles y otros insumos sin que las variaciones en los precios influyan en la rentabilidad esperada. Las tarifas se fijan considerando a las plantas de generación menos eficaces [Vidal, 2007]. Sin embargo, las inversiones las realizaron preferentemente empresas con matriz fuera de la zona del TLCAN, destaca la participación de las firmas Unión Fenosa, Iberdrola y, más recientemente, Endesa, por medio de su filial Gas Natural. Sin embargo, para la población no se observan beneficios. Las tarifas de electricidad para consumo en casa-habitación han crecido de manera importante y tampoco se logra una cabal integración de las redes de distribución.

En educación, se ha permitido el crecimiento con poco control de escuelas privadas, a la vez que no se ha ejecutado un programa para ampliar las escuelas públicas y, en general, ofrecer una mejor educación. En salud también se suspendieron las inversiones por un largo periodo, incluso las de mantenimiento. También, se ha procedido a privatizar el sistema de pensiones de los trabajadores de las empresas privadas, con lo que claramente se indica que no hay intención de avanzar en la construcción de un estado del bienestar.

Tampoco es posible sostener que con las privatizaciones se han producido ingresos importantes para los gobiernos

que se han destinado a impulsar algunos servicios públicos o la educación y la salud. Los fondos obtenidos por las privatizaciones durante el periodo de 1990 a 2005 son equivalentes a 8 por ciento del PIB de la región en dólares en el año 2005. La distribución es muy desigual, pero aun en el país en que los ingresos por este concepto son una proporción más alta comparada con el producto de ese año no supera 16 por ciento. Los ingresos obtenidos en el periodo 1990 a 2000 como proporción del PIB del año 1999 son en Argentina 11.5, en Brasil 9.9 y en México 7.5 [Lora, 2004]. Para todo el periodo, de 1990 a 2005 los ingresos por privatizaciones representaron apenas 0.6 por ciento del PIB de América Latina.

FORMACIÓN DE CAPITAL Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

En 1997 el Banco Mundial sostenía que la reforma del Estado aportaba dos enseñanzas sustantivas: a) con la liberalización de los mercados hay nuevos participantes que crean empleo y riqueza y alivian las dificultades de la privatización y b) no hay razón económica para que bienes comerciales sean propiedad del Estado, por ello debe procederse a la privatización aun cuando no hay un tiempo preciso para iniciarla [BM, 1997]. Sin embargo, el capital privado no ha resuelto los problemas de los servicios públicos en los espacios en que actúa.

En el periodo 1996-2001 en Chile y Colombia la inversión en infraestructura con relación al PIB de 5.58 y 5.76 por ciento respectivamente. En ambos países la mitad o casi la mitad de esta es inversión pública. En Brasil fue 2.39 por ciento, correspondiendo a la privada 1.37 por ciento; en Argentina, la total es 1.45 por ciento y la privada de 1.24 por ciento; y, en México, la total fue 1.24 por ciento y la privada 0.96 por ciento [Calde-

rón y Servén, 2004]. En promedio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú la inversión pública en infraestructura cayó más de 3 por ciento en 1988 a aproximadamente 1.6 por ciento en 1998 [Servén, 2005, citado en Fay y Morrison, 2005: v].

En conjunto, las inversiones públicas y privadas en infraestructura difícilmente alcanzan el 3 por ciento en la región. Una cifra muy inferior a la de los años ochenta. Globalmente, el resultado es que las inversiones realizadas en infraestructura son insuficientes para atender las necesidades del crecimiento. En un estudio publicado por el BM se destaca que es necesario aumentar al doble las inversiones en infraestructura si tan sólo se aspira a no perder competitividad con una región como Asia del este y del pacífico. Para llevar a América Latina y el Caribe al grado de cobertura de Corea del Sur en un lapso de 20 años o para simplemente lograr que se mantenga a la altura de China, el porcentaje requerido es de 4 a 6 por ciento del PIB [Fay y Morrison, 2005]. En 1980 la cobertura de infraestructura productiva –camino, electricidad y telecomunicaciones– era mayor en América Latina y el Caribe que en Corea del Sur y otros países del sureste de Asia. Hoy la región tiene una cobertura mucho menor que esos países, pero también que los países de ingreso medio y que China [Fay y Morrison, 2005].

Sin embargo, el problema es mayor que el manifestado en la contracción de la inversión en SPB como proporción del PIB. En 1998, cuando las inversiones privadas en infraestructura alcanzaron su mayor peso relativo, y sin distinguir su objetivo, equivalían a 1.7 por ciento del PIB de la región. Una parte no menor de estos recursos se utilizaron en adquirir a las empresas que se están privatizando y otra más en comprar firmas que años antes habían sido privatizadas. Hasta el año 2002 varias de las empresas más activas en SPB destinaron 50 por ciento o más de

sus inversiones en adquirir activos del gobierno. Son los casos de las empresas del sector de energía eléctrica, AES, EDF, Iberdrola y Endesa. Otras firmas que canalizaron una proporción mayor de sus recursos en nuevas inversiones han abandonado la región. Por ello sucede que en fechas posteriores a 1998, la inversión privada en infraestructura con relación al producto es aún menor. En la actualidad la inversión con participación privada en infraestructura (PPI) no supera 0.9 por ciento del PIB regional y está destinada, en su mayoría, a los sectores de energía y telecomunicaciones. "Del 0.9 por ciento del PIB, 0.43 por ciento se destinó al sector energético, 0.41 por ciento a las telecomunicaciones, 0.05 por ciento al transporte y 0.01 por ciento a agua y saneamiento" [Fay y Morrison, 2005: vii].

Como se observa, la disminución de la inversión pública afecta severamente los servicios públicos y en general a la infraestructura. Sin embargo, para los sujetos sociales y los organismos que defienden la agenda del Consenso de Washington debe profundizarse en la misma estrategia. El punto es que según esta reciente consideración del BM, las privatizaciones no han sido suficientes para dotar a las economías de la infraestructura necesaria. Insisten en que deben crearse los medios para atraer más capitales [Fay y Morrison, 2005]. Lo que parece una reiteración fundada en la ideología. No hay razones para suponer que el escenario se pueda modificar a partir de los capitales privados, menos si se apuesta todo al capital extranjero.

DESIGUALDAD SOCIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.

La privatización de los SBP y la reducción de la inversión en este sector se dieron hasta los primeros años de la década actual como parte de un débil crecimiento del producto que no permitió reducir la desigualdad social presente en la región.

Aún más grave es que el crecimiento alcanzado en algunos de los años desde finales de la década de los ochenta no se refleja en una mejora sustantiva de los salarios de amplios sectores de la población. En un país como Brasil, durante los periodos de recesión o estancamiento hay un incremento de la población ocupada en actividades informales y cuando se da el crecimiento económico no hay capacidad para absorber la informalidad y permitir un peso relativo mayor de los trabajos formales [Burgueño y Rodríguez, 2002]. Como lo destacan Burgueño y Rodríguez [2002] esta forma de constitución de la población ocupada es un dato sustantivo del mantenimiento de la heterogeneidad social y, por ello, de la profundización del subdesarrollo.

En México, el crecimiento de la economía no ha modificado las condiciones que caracterizan la distribución del ingreso en el país. La recuperación en curso desde el año 2003 no impide que la población económicamente activa (PEA) informal siga creciendo, represente un porcentaje cada vez mayor de la PEA total y alcance e incluso supere a la PEA formal. En el periodo de 1991 a 2002 la PEA formal ocupada crece 20 por ciento, mientras que la informal lo hace 47 por ciento. El incremento de ésta en el periodo es de 9767 914, de los cuales 64 por ciento corresponde a la PEA informal. Durante los años de recesión y crisis aumenta la informalidad que no logra ser absorbida en los años de crecimiento económico.

La creación de empleo formal permanente es escasa. Los trabajadores permanentes asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en noviembre de 2000 son 11 166 619 y en agosto de 2006, 11 346 519, es decir, una creación de apenas 86 puestos de trabajo formales permanentes por día durante 69 meses de gobierno de Vicente Fox.

Pocos empleos formales permanentes creados, mantenimiento de la pobreza y aumento de la desigualdad del ingreso, caracteriza el desempeño de la economía durante el gobierno

de Fox. En 2005, con percepciones superiores a los ocho salarios mínimos, 30 por ciento de los hogares, concentró 64 por ciento del ingreso. Mientras en el otro extremo 37 por ciento de los hogares, que recibían hasta cuatro salarios mínimos, tuvo el 12.1 por ciento del ingreso. También 10 por ciento de los hogares tuvo 36.5 por ciento del ingreso. Tres años antes, en 2002 el grupo equivalente percibió 35.6 por ciento del ingreso total. El coeficiente de Gini, es 0.458 en 2005 y 0.453 en 2002. El ligero aumento entre esos años expresa una mayor concentración del ingreso. Ciertamente si los comparamos con el 2000 se advierte una ligera disminución, aun cuando el punto de menor concentración del ingreso se dio en 2002. En 2004 hay un ligero aumento en el coeficiente de Gini, como sucede nuevamente en 2005. El crecimiento de la economía no propicia una mejor distribución del ingreso, no obstante que se mantienen diversos programas asistenciales que buscan reducir las expresiones más graves de la pobreza extrema.

La desigualdad social creciente y las pocas esperanzas de que la situación cambie han impulsado la emigración. Éste es otro indicador del desempeño de la economía. Durante los años 2000 a 2005 el saldo neto de la migración por año fue de 575 000 personas. La tendencia observada durante el quinquenio es al incremento de la emigración al exterior. En 2000 se estimó una emigración neta de 572 000 personas, mientras en 2005 fue de 581 000. Si en 2006 el saldo neto de la migración internacional es el mismo del año 2005, el resultado durante el sexenio de Fox se estima en por lo menos 3 456 000 personas. Los emigrados son más, probablemente sumen 4 000 000.

La economía de México funciona expulsando a una parte importante de su población y con una casi absoluta incapacidad para crear empleo permanente. Por cada uno creado emigraron del país 26 mexicanos (as). Es un proceso que está

modificando severamente la composición demográfica y con ello muchos otros aspectos de la situación social, económica y cultural del país.

Es en este contexto que debe analizarse el problema de los SPB. Las circunstancias tan desiguales de la distribución del ingreso y la magnitud de la pobreza condicionan la gestión por el gobierno de los SPB. Pero también son parte sustancial de las condiciones de vida de los seres humanos. Contar con ellos es parte del ejercicio de los derechos fundamentales de los seres humanos, en este caso de los que habitan en México.

CONCLUSIONES

La desarticulación de las políticas de desarrollo, es decir, de las formas institucionales de gestión política y económica, ha dado paso a un proceso de apertura indiscriminado que implica el reparto de porciones de mercado de los países de América Latina, incluyendo los que constituyen los servicios públicos, sin que necesariamente se atiendan las necesidades sociales. Los espacios de decisión están en las matrices de las firmas en algunos países desarrollados.

En América Latina hay un notable proceso de concentración económica que incluye a un reducido grupo de empresas transnacionales que terminan dominando el ámbito de los servicios públicos [Vidal, 2001 y 2004]. El circuito de financiamiento también se desplaza e incluye un componente externo que implica una merma constante en el excedente económico de la región.

El poco éxito alcanzado o incluso el fracaso medido en términos de reducción de la desigualdad social y disminución de pobreza, han puesto a la orden del día un sentimiento de fracaso económico y social. Lo mismo en México que en Brasil,

Ecuador o Bolivia. Estos pueblos, como dice Hobsbawm, viven descontentos con su pasado, muy desilusionados de su presente y llenos de dudas de su futuro. "Esta situación entraña un gran peligro [...] avance de nacionalismos xenófobos, fundamentalismos religiosos, intolerancia..." [Hobsbawm, 1999].

Es, a partir de esta compleja trama, que es necesario tener en cuenta el problema de la reproducción de los costos de producción del hombre y la igualdad en los derechos democráticos de trabajadores y propietarios y así pensarse y buscar resolver los problemas de los SPB en los países subdesarrollados como los de América Latina y el Caribe. También es imprescindible considerar que su gestión debe impulsar mecanismos endógenos de financiamiento y más precisamente apoyarse en la ampliación del crédito interno. Desde esta perspectiva la gestión de los SPB pueden convertirse en un medio de una estrategia de desarrollo.

Al considerar las necesidades no satisfechas en años previos y el crecimiento que tienen algunas economías de países en desarrollo, es claro que los recursos destinados a la inversión en infraestructura y servicios públicos deben ser mayores a lo estimado por los estudios del Banco Mundial. En un escenario de crecimiento de la economía de más de seis o siete puntos del PIB, la meta de realizar inversiones en infraestructura y servicios públicos que alcancen 8 por ciento del producto es necesaria.

En años recientes, en la medida en que algunas economías de América del Sur se alejan de las propuestas del Consenso de Washington tienen un mayor crecimiento y el incremento en la inversión pública se presenta como un dato ineludible. Es en este contexto que se dan algunas medidas para restablecer diversas empresas públicas en telecomunicaciones, energía y petróleo. La experiencia de varios lustros de privatizaciones sistemáticas revela que no se produce un

incremento en la inversión privada en servicios con el monto suficiente para al menos poder reemplazar las inversiones públicas que dejaron de realizarse. Para contender con las necesidades que resultan de un mayor crecimiento de las economías del área es imprescindible que las inversiones en infraestructura se incrementen. La experiencia histórica muestra que esto no es posible sin el fortalecimiento de los sistemas de crédito en las respectivas monedas nacionales y sin el concurso de la inversión pública.

El contexto más inmediato para establecer los contenidos de las políticas de desarrollo al inicio del nuevo milenio son las crecientes desigualdades económicas y sociales y los procesos de integración regional que, al finalizar el siglo, han conmocionado todo el orden económico, social y político en el orbe y cuestionado profundamente las políticas económicas que hasta principios de la década actual seguían firmemente todos los gobiernos de las naciones latinoamericanas. El presente es un tiempo de nuevas propuestas si lo que se pretende es lograr el desarrollo de los países de la región y reducir drásticamente la desigualdad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial [1997], *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- BURGUEÑO, Óscar y Octavio Rodríguez [2002], "Desarrollo y cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado", en *Trayectorias*, año IV, núm. 10, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, septiembre-diciembre.
- CALDERÓN, C. y L. Servén (2004), "Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001", *Policy Research Working Paper Series 3401*, Washington D.C., Banco Mundial.

- FAY, Marianne y Mary Morrison (2005), *Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales*, Banco Mundial, Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Washington D.C.
- FURTADO, Celso [2000], *Teoría y política del desenvolvimiento económico*, São Paulo, Paz e Terra.
- HOBSBAWM, Eric (1999), "Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría", en *Revista de la CEPAL*, núm. 67, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- KESSIDES, Ioannis (2004), *Reforming Infrastructure Privatization, Regulation and Competition*, World Bank Policy Research Report, Washington, World Bank and Oxford University Press.
- LORA, Eduardo [2004], *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, Research Department Working papers 462, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- TLCAN [1994], *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, en http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/Indice1.asp
- VIDAL, Gregorio [2001], *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Anthropos Editorial, Barcelona.
- [2004], "Las privatizaciones de servicios básicos en América Latina: procedimientos y resultados", en *Claves de la Economía Mundial*, núm. 4, Instituto Español de Comercio Exterior e Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- [2007], "El sector de la energía eléctrica en México: entre la privatización de las ganancias y el impulso al desarrollo", en *Realidad Económica*, núm. 232, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- World Bank [2005], *World Development Indicators 2005*, World Bank, Washington, D.C.

Deuda externa: dos mitos y una propuesta

Arturo Guillén*

INTRODUCCIÓN

Hay dos mitos en relación con el papel de la deuda externa en la economía mexicana. El primero dice que la deuda externa ya no es un problema, que se trata de un asunto superado; el segundo que una reforma fiscal es la solución de los problemas de desarrollo económico y de los problemas sociales.

En 1989, cuando se firma la renegociación de la deuda externa mexicana bajo los auspicios del Plan Brady, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, de infausta memoria para todos nosotros, en un arranque supuestamente nacionalista, citó en Los Pinos a su gabinete y a mucha gente para anunciar, en cadena nacional, que con esa renegociación quedaba superado el problema de la deuda externa.

En años más recientes, el entonces el presidente Fox y el actual, Calderón, piensan lo mismo; la deuda externa es un problema resuelto, no hay nada que hacer con ella y no debe preocuparnos como otros temas que, esos sí son urgentes, como las reformas estructurales: la privatización de la electricidad, la reforma laboral o la fiscal.

*Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-I.

En este trabajo se plantea que ambas ideas son falsas, son mitos, no porque la reforma fiscal o en su caso, otras reformas no sean necesarias, sino porque la deuda sigue siendo un problema fundamental y las reformas que nos han planteado los últimos gobiernos en verdad son vías de escape para eludir la necesaria revisión a fondo de los esquemas de pago de la deuda.

Es cierto que la base tributaria con la que opera la economía mexicana es una de las más bajas del mundo, aunque al mismo tiempo es un hecho que la estructura impositiva es muy desigual, ya que descansa en sectores cautivos que soportan altas tasas de tributación. También es claro que las reformas fiscales propuestas por los gobiernos de Fox y Calderón han buscado únicamente elevar la tributación a partir de la reforma del IVA y el establecimiento de la IETU que, en última instancia, más que resolver los problemas de desarrollo económico y los sociales del país, buscaban garantizar el servicio cada vez más pesado de la deuda no sólo externa sino también interna.

Después de más de 20 años que estalló la crisis de la deuda externa, sigue vigente el problema del sobreendeudamiento de la economía mexicana. La renegociación de 1989 en el marco del Plan Brady no alivió el servicio de la deuda externa. El propio José Ángel Gurría, entonces secretario de Hacienda, reconoció que el ahorro en ese terreno fue mínimo. Lo que sí se logró fue que México se reinsertara en los mercados internacionales de capital –donde los bancos trasnacionales nos habían cerrado el acceso al crédito– pero ahora mediante de un nuevo endeudamiento basado en flujos privados de capital (capital de cartera), a los cuales recurrieron tanto el sector público como las grandes empresas privadas, incluyendo a las trasnacionales, que desde hace varias décadas son el elemento más dinámico del sistema productivo mexicano.

En lo que sigue vamos a ilustrar la situación actual de la deuda mexicana destacando algunos problemas principales.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA: EL CASO DE LA “DEUDA CONSTITUYENTE”

En primer lugar, es cierto que la deuda pública externa “tradicional”, es decir, la que tienen contratada el gobierno federal y otras dependencias del sector público con los distintos acreedores externos (principalmente bancos comerciales) no había aumentado de manera importante, antes del estallido de la actual crisis financiera. Sin embargo, sí lo habían hecho otras nuevas formas de endeudamiento externo como la famosa “deuda contingente”, es decir, la deuda contratada mediante el mecanismo de los Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas) así como un endeudamiento muy fuerte por parte de los consorcios privados en los mercados internacionales de capital.

Los Pidiregas son proyectos que se han estado llevando a cabo en el sector público, fundamentalmente en la Comisión Federal de Electricidad y en Pemex, contratando en dichas empresas obras por medio de deuda contingente, ya que su precaria situación financiera no les permite afrontar con recursos propios sus necesidades de inversión. Al paso de los años este esquema de financiamiento de la inversión pública ha mostrado ser excesivamente costosa y los resultados son muy cuestionables. Es decir, los Pidiregas se convirtieron en un foco rojo porque la producción y los ingresos que están generando esos nuevos proyectos de inversión resultan insuficientes para cubrir la deuda contratada y sus intereses, mientras que los proyectos mismos también han sido muy objetados. La falta de control sobre muchos proyectos, la discrecionalidad con que se asignan los contratos, la incapacidad de supervisión y control,

la opacidad de la contratación de los financiamientos. Todo ello ha conducido a la amplia e importante demanda de auditoría de todos estos financiamientos. Pero también de la transparencia de los contratos que están detrás de éstos. Un ejemplo del peligro que estos proyectos arrojan, son los resultados alcanzados en el proyecto salinista de financiamiento de las autopistas concesionadas, cuando se decía que eran autofinanciables y que por esa vía se resolvería el problema carretero sin gastar un solo centavo de las arcas del Estado. Pero en verdad al final pagamos por el rescate carretero más que si el Estado mexicano hubiera decidido directamente construir las autopistas con recursos públicos. El pasivo en Pídregas llegó en 2002 era de 24 900 millones de dólares, en 2008 cerró en 53.4 mil millones de dólares, y se pagó un servicio (capital e intereses por dicha deuda) de 10.5 mil millones de dólares.

LA DEUDA EXTERNA PRIVADA: EMPRESAS EN CRISIS DE SOLVENCIA

Es muy importante también el problema de la deuda externa privada. Desde 1989 los grandes consorcios privados mexicanos y de empresas transnacionales se han venido endeudando en los mercados internacionales. En 2008, la deuda externa privada no bancaria era de 66.4 mil millones de dólares, y hasta ese momento era superior a la deuda externa del gobierno federal.

El nivel de apalancamiento externo de las grandes empresas en el país es muy elevado, se explica en gran medida por las restricciones del crédito bancario doméstico impuestas por los propios bancos extranjeros en el país. A lo que se agrega los elevados costos del financiamiento en moneda doméstica, manejados por dichas filiales en México. La deuda externa representaba desde mediados de la década más del 75

por ciento del capital contable de las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y este proceso se agudizó durante los años previos a la crisis global.

Los flujos privados de capital hacia los países emergentes se había venido reduciendo desde antes del estallido de la crisis global, debido a las sucesivas crisis financieras de éstos y al fin del ciclo de privatizaciones. Sin embargo, a partir de la crisis y debido a la recesión de la economía estadounidense éstos se han contraído aún más. Las tasas de interés se han incrementado pues las primas de riesgo se han venido elevando. Las posibilidades de refinanciamiento de las empresas privadas se han venido cerrando debido al sobreendeudamiento de las empresas y a la menor afluencia de recursos del exterior. La reciente depreciación del peso pone obstáculos serios a la solvencia financiera de muchas de ellas y se ha iniciado una etapa de incumplimientos de pagos.

NUEVA DEUDA EXTERNA: LOS MISMOS ESQUEMAS

En México, el sistema bancario, tanto el crédito como el mercado cambiario, está dominado por las filiales de los bancos extranjeros sometidos a crecientes pérdidas, necesidades urgentes de capitalización, y rescates gubernamentales en sus propios países. De manera que hacia la segunda mitad de 2008: los elevados requerimientos de liquidez de dichas filiales; más la caída en los flujos internacionales de capital y de los precios del petróleo; más la elevación de las tasas de interés, rápidamente todo ello se convirtió en aceleradas pérdidas en las reservas internacionales y depreciación del peso. Entre septiembre de 2008 y marzo de 2009, el peso se depreció en casi un 50 por ciento, y la disposición de divisas del banco central fue superior a los 25 000 millones de dólares.

Aunque la Reserva Federal había anunciado una línea de crédito a México por 30 000 millones de dólares, la decisión de utilizar dicha línea de crédito se tomó cuando el Fondo Monetario Internacional anunció su intención de abrir una línea de crédito no condicionada a México por 47 000 millones de dólares. Así, quedó establecido un mecanismo, al menos temporal, para dotar a las filiales de los bancos operando en el país de la liquidez necesaria para enfrentar sus pasivos especialmente en operaciones en derivados fuera del mercado organizado, y también los pasivos en moneda extranjera de las corporaciones privadas no bancarias operando en México. Mecanismo que estabiliza al peso, al menos temporalmente, pero eleva rápidamente la deuda externa del gobierno y coloca al país nuevamente en el camino de la supeditación financiera por muchos años más. Todo ello sin que al menos esos fondos fuesen utilizados en la inversión productiva.

EL PROBLEMA DE LA DEUDA INTERNA: NEOLIBERALISMO Y MACRO FRAUDES

Junto a la deuda externa ha venido creciendo de manera muy rápida la deuda interna, que ya ha alcanzado un nivel muy alto. No solamente de la deuda que circula en el mercado de valores mediante Cetes, Bondes y demás instrumentos, sino que hay otros rubros más importantes. En primer lugar están los programas de rescate financieros de las privatizaciones fracasadas: los bancos (Fobaproa-IPAB), la banca de desarrollo (Fideliq), los ingenios azucareros, las carreteras concesionadas durante el salinismo, etcétera. Se estima que la deuda por concepto de rescates llegó a 1 billón 108 643 millones de pesos (MP) en 2002 y ha seguido creciendo.

Otro rubro importante de la deuda interna es la deuda de los estados y municipios, la cual ha venido creciendo con rapidez porque el régimen fiscal es extremadamente centralista. Las entidades federativas, los gobiernos de los estados y los municipios dependen fundamentalmente de los recursos que les aporta el gobierno central y el gobierno del Distrito Federal y de los principales estados de la República han venido endeudándose crecientemente.

Un tercer elemento de la deuda interna lo constituye el déficit financiero de los sistemas de seguridad social, los llamados pasivos laborales de los fondos de pensiones de los trabajadores. Todos los días se discute en la prensa la situación lamentable del IMSS y del ISSSTE. Estos institutos que fueron conquistas de la Revolución mexicana y orgullo frente a otros países de América Latina en este momento se encuentran en una situación muy deficiente en términos de su operación.

Aunque en los “hoyos” financieros de esos institutos entran en juego factores de orden demográfico como el cambio en la estructura por edades y el incremento de la esperanza de vida de la población mexicana, los principales factores determinantes de la crisis son los vinculados con los efectos del modelo neoliberal; la falta de dinamismo en la creación de empleos en el sector formal de la economía y el deterioro persistente de los salarios reales de los trabajadores. No menos importante ha sido el uso indebido y corrupto de los fondos de reserva de dichos institutos para fines distintos a los establecidos por la ley, como es el caso del desvío de los mismos hacia campañas electorales por parte de los gobiernos priístas.

LA DEUDA TOTAL

Es importante señalar el peso de la deuda en la economía nacional. Como lo destacan los teóricos que estudian los fenómenos de las crisis financieras, el sobreendeudamiento no es absoluto, sino siempre una magnitud relativa, es decir que no debe dejar de tenerse en cuenta cuánto pesa el endeudamiento en la producción nacional, en la riqueza nacional, etcétera.

La deuda externa total se integra con la deuda pública externa (incluyendo PIDREGAS), y con la deuda externa privada (incluyendo la banca comercial). La deuda interna está compuesta, a su vez, por la deuda interna consolidada (los títulos públicos tradicionales que circulan en el mercado de valores); la deuda de estados y municipios; la deuda de los rescates de privatizaciones fracasadas (IPAB, rescate carretero, de la banca de desarrollo; y por los pasivos laborales del fondo de pensiones tanto del IMSS como del ISSSTE). Para hacerlas comparable con la deuda externa, la deuda interna fue convertida a dólares al tipo de cambio para liquidar obligaciones al cierre del ejercicio.

Según nuestros datos, la deuda total de México al cierre de 2005 es equivalente a 507 805 MD, de la cual 179 136 (35.3 por ciento del total) es externa y 328 669 (64.7 por ciento) es interna. Vista la deuda total (externa e interna) como proporción del PIB —y esto es lo más importante como medida del grado de endeudamiento—, representa el 74.3 por ciento del PIB al terminar 2005. La deuda externa total significa 26.2 por ciento del PIB, mientras que la deuda interna alcanza el 48.1 por ciento, destacando dentro de esta última los programas de rescate financiero que absorben 13.4 por ciento de la producción nacional.

Es común señalar que el endeudamiento no representa ningún problema mientras siga refinanciándose y mejore su perfil en términos de plazos y tasas de interés. Eso es una verdad

México: deuda total como porcentaje del PIB
(Millones de dólares)

	<i>2001 % del PIB</i>		<i>2002 % del PIB</i>	
1. Deuda externa total	163 133.2	26.4	163 843.4	25.7
1.1 Deuda pública externa	80 300.0	13.0	78 818.1	12.4
1.1.1 Gobierno federal	44 100.0	7.1	57 879.1	9.1
1.1.2 Organismos y empresas públicas	11 900.0	1.9	12 338.3	1.9
1.1.3 Banca de desarrollo	24 300.0	3.9	8 600.7	1.3
1.2 PIDLREGAS	18 117.0	2.9	23 495.8	3.7
1.2.1 Pemex				
1.2.3 CFE				
1.3 Deuda externa privada	64 716.2	10.5	61 529.5	9.7
1.3.1 Banca comercial	9 615.0	1.6	6 010.5	0.9
1.3.2 Empresas	55 101.2	8.9	55 519.0	8.7
2. Deuda interna total	294 456.4	47.7	293 754.4	46.1
2.1 Deuda Interna Publica Total	194 249.2	31.4	198 077.2	31.1
2.1.1 Deuda interna Bruta	83 437.2	13.5	87 991.0	13.8
2.1.2 Estados y municipios	10 761.8	1.7	11 025.7	1.7
2.1.2.1 Distrito Federal	3 504.3	0.6	3 712.5	0.6
2.1.2.2 Resto de la República	7 257.5	1.2	7 313.2	1.1
2.1.3 Programas de rescate	100 050.2	16.2	99 060.5	15.5
2.1.3.1 IPAB	81 092.0	13.1	78 351.5	12.3
2.1.3.2 Programa apoyo a deudores	1 956.0	0.3	688.5	0.1
2.1.3.3 Programas de reestructuras en Udis	4 622.3	0.7	4 053.3	0.6
2.1.3.4 Rescate carretero(FARAC)	11 542.3	1.8	13 688.4	2.1
2.1.3.5 Banca de desarrollo	837.7	0.1	2 278.8	0.4
2.2. Cartera de la Banca Comercial	100 207.2	16.2	95 677.2	15.0
3. Deuda total	457 589.6	74.1	457 597.8	71.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, SHCP, IPAB, INEGI y otras fuentes.

a medias, pues aunque el refinanciamiento evite la irrupción de una crisis financiera, sólo posterga el problema, no lo resuelve. Mientras tanto, aunque parte del servicio sea cubierto con refinanciamientos, éste limita grandemente los gastos de inversión y el aumento del empleo, así como los gastos sociales y los recursos necesarios para instaurar verdaderos programas de combate a la pobreza. Además en el marco de la globalización neoliberal para atraer recursos externos, nos vemos obligados a aceptar la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas que impiden un crecimiento alto y duradero de la economía.

En ese contexto, las llamadas reformas estructurales son sólo falsas salidas para paliar la falta de recursos financieros que provoca el servicio de las abultadas deudas. La privatización del sector paraestatal de la economía es el resultado de esa política. Como no hay manera de atender a Pemex y a la CFE por medio de recursos propios, el gobierno justifica una política de privatización a ultranza para deshacernos de lo que queda de nuestros recursos nacionales. El último de los errores que podríamos cometer es entregar Pemex o la electricidad a las transnacionales.

ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN: SALIDAS FALSAS Y PERSPECTIVAS

En conclusión, el problema de la deuda es igual o más importante que en 1982. Para los neoliberales no hay nada que hacer frente al mismo ya que consideran que la globalización, y con ella las políticas de apertura y privatizadoras son irreversibles, ineluctables, sin vuelta de hoja. Quienes dirigen este país dicen que la deuda no es un problema grave, que no hay sobreendeudamiento, ni nada que hacer y finalmente es nece-

sario seguir pagando la deuda porque si no nos vamos a enemistar con los inversionistas y con los organismos internacionales, nos dejarán de prestar y nos vamos a aislar del mundo. Así por ejemplo Anne Krueger, alta funcionaria del Fondo Monetario Internacional, decía que la globalización es un fenómeno tan irreversible, e inevitable como respirar, y es obvio que nadie puede dejar de respirar.

El sobreendeudamiento no sólo es un problema técnico o económico, sino sobre todo político. Como mostró el caso de Argentina pocos años atrás, el problema de la deuda es económicamente muy grave, pero que debe ser afrontado con criterios políticos correctos y que si se desatiende lleva a callejones sin salida como los que tuvo que afrontar este país. Argentina declaró finalmente una moratoria de la deuda externa cuando se le acabaron las "fichas", pero durante los años del "gobierno del cambio" de De la Rúa decía que no había ningún problema, que el Consejo Monetario (la paridad de uno a uno con el dólar) era la única alternativa. Se continuaban endeudando en el exterior sin fundamento, pero consideraban que la deuda sería reembolsable mientras siguiera la confianza en el país. Sin embargo, al estallar en pedazos la ley de convertibilidad con la devaluación del real brasileño, en una situación de aislamiento frente a los mercados internacionales, tuvieron que declarar una moratoria forzada de su deuda, lo que precipitó la peor recesión de su historia. El granero del mundo pasó hambre, pobreza y desempleo crecientes con estancamiento por casi cinco años por aplicar indiscriminadamente las recetas neoliberales.

En mi opinión, en los términos en que está planteado el problema, no hay otra alternativa más que la cancelación de la deuda externa. Se ha dicho que eso es utópico, y probablemente lo sea en términos de las condiciones políticas actuales, pero hacia allá vamos. No podemos seguir en ese mismo es-

quema. Mientras lo hagamos será imposible resolver algún problema social ni lograr alcanzar un desarrollo económico duradero, esté en el gobierno el PRI, o el PAN.

La solución del problema de la deuda externa reclama una reforma profunda del sistema financiero internacional, no solamente una nueva arquitectura como lo plantea el FMI, no “trabajos de plomería” como dice el profesor Paul Davidson. Pero para que esa reforma profunda tenga éxito se necesitan otras condiciones políticas. Y me parece que al final, no hay otra salida que la cancelación de la deuda externa. Probablemente pudiéramos avanzar en esa dirección mediante la formación de un frente común para renegociar a fondo la deuda externa. Esta situación que se puede por lo menos plantear como posible a partir de las condiciones creadas por los nuevos gobiernos progresistas en América del Sur. México tendrá que tomar una posición si es que este frente común se va concretando.

En el ámbito interno es definitivamente necesario hacer una revisión a fondo de los esquemas de rescate. Es absurdo que sigamos destinando tantos recursos al IPAB. Se supone que los bancos están capitalizados, pero aunque el doctor. Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México, les suplica a los banqueros que reactiven el crédito, la respuesta de ellos es nula. Si no prestan, ni cumplen con la función para la que se crearon, ¿por qué les vamos a seguir pagando tasas de interés por encima de los Cetes por medio de los pagarés de rescate del Fobaproa? Esta política es modificable si hay voluntad política, pero para que la haya también se necesita que quienes estén en las instancias de poder representen otros intereses distintos a los de la globalización neoliberal.

Las lecciones de la historia de si la deuda externa es pagable o impagable, los acreedores, es decir, lo que llamamos el Consenso de Washington, los intereses que están atrás de

ese capital financiero, el FMI, el Banco Mundial y el gobierno estadounidense, insisten en que la deuda se tiene que pagar y, por lo tanto, rechazan cualquier tipo de moratoria o cancelación.

En la historia del capitalismo podemos encontrar casos de países o grupos de países que han cancelado la deuda cuando no han podido pagarla o cuando el pagar se ha vuelto el obstáculo principal para reemprender un camino de desarrollo. Este fue el caso de América Latina en el momento de la gran depresión de los años treinta. David Félix analiza la historia de la economía de América Latina en ese periodo y llega a la conclusión de que repudiaron sus deudas para iniciar el camino del desarrollo sobre la vía de la sustitución de importaciones crecieron más rápido que Argentina, que en ese entonces fue el único país sudamericano que se negó a repudiar su deuda. Hay, pues, ejemplos tanto de países atrasados como desarrollados que en distintas circunstancias históricas han repudiado sus deudas o en que éstas han sido canceladas. Las reparaciones alemanas en la primera guerra mundial fueron anuladas y esa era una condición para que Europa pudiera reemprender un camino de crecimiento. Entonces hay contradicción entre lo que plantea el Consenso de Washington y la historia.

Se pueden hacer diversos ensayos para calcular cuál es el monto del servicio de la deuda que sea soportable para la economía nacional. Pero el problema de fondo es que el modelo neoliberal actual no genera las divisas necesarias para pagar esa deuda. Sí exportábamos más que antes, pero eso implica cada vez mayores importaciones y con la recesión estadounidense, las exportaciones han caído en picada sin remedio. La capacidad neta de importación que resulta del modelo exportador es muy reducida. Tarde o temprano no vamos a poder pagar la deuda.

CONCLUSIÓN: TRES TESIS GENERALES SOBRE LA DEUDA

- 1) La deuda es impagable. Fidel Castro y la reunión de La Habana tenían toda la razón cuando plantearon esta tesis hace ya varios años.
- 2) La deuda es el principal instrumento de dominación imperialista. Tenemos que volver a hablar de imperialismo. Las políticas de Bush mostraron con claridad que el imperialismo no ha desaparecido, que finalmente los intereses del capital financiero globalizado determinan las políticas que seguimos padeciendo. Coincido totalmente con Noam Chomsky en la idea de que la deuda no se cancela solamente porque sea un problema técnico o porque se busque que los bancos valoricen sus capitales. La deuda externa ha sido pagada varias veces. Su cancelación no implica ningún problema financiero serio para la banca internacional; han reservado esas deudas desde hace muchos años. La deuda no se cancela porque es el principal instrumento de control político de la periferia, y mientras siga sirviendo como instrumento de dominación no van a renunciar a ella.
- 3) Sin la cancelación de la deuda no hay posibilidades reales de desarrollo económico ni de solución de los problemas sociales. No quiero decir que éste sea el único obstáculo que enfrentan México y América Latina. Obviamente hay que cambiar de políticas, hay que tener un modelo de desarrollo distinto. Pero si no se cancela la deuda cualquier otra solución no es posible.

Obviamente la cancelación reclama otra correlación de fuerzas políticas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Ya hay algunos signos alentadores en América Latina, como la renegociación del Ecuador. Pero menos en los

países desarrollados, en donde los gobiernos de signo progresista se ven debilitados y se fortalecen los gobiernos de derecha como es el caso de Italia o del mismo gobierno español. Aun los gobiernos como el de Gran Bretaña, están claramente comprometidos con las políticas guerreristas e imperialistas que lego el gobierno de Bush, lo cual viene a revelar la vieja dependencia de este país respecto del capital estadounidense. Se requiere, pues, de una correlación de fuerzas políticas distinta para llevar a cabo la reforma del sistema monetario internacional pues es evidente que ni el capital financiero ni el Consenso de Washington la van a promover. Por eso se quedan en la nueva arquitectura, es decir, en una serie de cambios técnicos de carácter secundario para perfeccionar o aumentar la información o bien para mejorar la regulación de los sistemas financieros internos pero que no tocan los problemas de fondo como son la cancelación de la deuda externa y el control de los flujos de capital especulativo.

El movimiento de resistencia a la globalización neoliberal que ya nadie menosprecia –ni siquiera los miembros del Consenso de Washington– recoge cada vez más como una de sus banderas la cancelación de la deuda externa. Es impostergable avanzar en esa dirección y es claro que mientras la correlación de fuerzas no sea favorable a un cambio más profundo se pueden impulsar reformas que vayan en esa dirección y que permitan mitigar algunos problemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México, *Informe anual*, México, varios años.
- CORREA, E. [1992], *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, IIEC-UNAM.
- y A. Girón (comps.) [1997], *Crisis bancaria y carteras vencidas*, La Jornada ediciones, México, IIEC UNAM y UAM.

- _____ [1998], *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI.
- _____ (comps.) [2002], *Crisis y futuro de la banca en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ [2002], "Fobaproa e IPAB: crisis y ocaso de los bancos mexicanos", en E. Correa y A. Girón [comps.], *op. cit.*, pp. 67 a 88.
- GIRÓN, A. [1994], *Cincuenta años de deuda externa*, México, IIEC-UNAM.
- _____ [1995], *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin, Argentina, Brasil y México*, México, cambio veintiuno-IIEC-UNAM.
- GUILLÉN, A., E. Correa y G. Vidal [1989], *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo.
- VIDAL, G. [1989], "La deuda externa y el proceso de centralización y desvalorización del capital", en A. Guillén, E. Correa y G. Vidal, *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo, pp. 100 a 135.
- _____ [2002a], *Grandes empresas, economía y poder en México*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés.
- _____ [2002b], "Bancos, fortunas y poder: una lectura de la economía en el México del 2000", en Correa, E. y Girón, A. [comps.], *op. cit.*, pp. 44 a 45.

Segunda parte

**Política monetaria,
inflación y banco central**

Banco central y nueva agenda monetaria para el crecimiento con equidad

Arturo Huerta G.

LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y LA DIFICULTAD DE RETOMAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El predominio de las políticas monetarias y fiscales restrictivas que exige la estabilidad del tipo de cambio han llevado a la economía nacional a no tener condiciones endógenas de acumulación y crecimiento, por lo que ha pasado a depender de variables externas para ello, colocándola en un contexto de vulnerabilidad. Se evidencia así lo inoperante de mantener la liberalización económica y la política de estabilidad nominal del tipo de cambio que han propiciado tal situación [Huerta, 2004: 39-92].

Los altos precios petroleros, junto a las remesas recibidas y la inversión extranjera, actuaban a favor del ingreso de divisas, lo que beneficiaba al sector externo y a las finanzas públicas para cubrir las obligaciones financieras externas e internas, como para mantener estable la moneda. Todo lo cual constata que la economía estaba y continúa estando al arbitrio del desempeño de tales variables externas. Asimismo, si el país no ofrece activos nacionales (financieros y reales) atractivos, y opciones rentables de inversión, los inversionistas pueden dejar de comprar pesos para adquirir activos, bonos pú-

blicos y acciones, originando los vaivenes de la Bolsa Mexicana de Valores, así como presiones sobre las reservas internacionales, como los que se han visto en los meses de 2008 y 2009, por lo que se ha comprometido el financiamiento del déficit externo, así como la estabilidad del tipo de cambio y toda la actividad económica.

La liberalización económica tiende a incrementar la incertidumbre tanto a productores como al capital financiero. Los productores nacionales al no tener niveles de productividad y competitividad suficientes para encarar la competencia frente a las importaciones, cómo en el ámbito internacional, tienen incertidumbre en torno al comportamiento de sus ingresos presentes y futuros. Por su parte, el sector financiero enfrenta incertidumbre en torno a cómo las variables internas y externas repercuten en el comportamiento de los flujos de capital y en consecuencia los mercados financieros. Ante ello, las autoridades monetarias responden con disciplina fiscal y con alzas de la tasa de interés, a fin de mandar señales de estabilización, y opción de inversión en deuda interna para evitar acciones especulativas que puedan trastocar la economía. Tal política, si bien actúa a favor de la estabilidad financiera, lo hace en forma temporal, dados los problemas que origina sobre los sectores público y privado, las variables macroeconómicas. Es decir, incrementan el costo financiero, dada la alta deuda interna de tales sectores, y al apreciar el tipo de cambio, atentan sobre la balanza de comercio exterior y la dinámica de acumulación del sector productivo nacional.

Retomar el crecimiento productivo y corregir los rezagos existentes, es cada vez más difícil y costoso, dado que se ha perdido el manejo soberano de la política monetaria, fiscal y cambiaria para encarar tales retos.

Mientras el gobierno no recupere el control del sistema monetario, carece del margen para instrumentar políticas pú-

blicas a favor del crecimiento económico. De no tener manejo soberano de la política monetaria, está condenando a trabajar con disciplina fiscal por lo que es imposible configurar las condiciones de demanda y de infraestructura necesarios para el crecimiento.

EL DINERO ES ESENCIAL

PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA

El dinero es esencial para el funcionamiento de la economía, por lo que al restringirse el crecimiento de la oferta monetaria –mediante la política de los “cortos” y del alza de la tasa de interés–, se dificultan las condiciones de liquidez necesarias para el inicio del proceso productivo y se compromete a su vez el proceso de realización de la producción, lo que afecta la dinámica de acumulación y crecimiento de la economía. Nos dice Smithin que “el dinero es algo que es necesitado por su función en la economía capitalista y el precio del dinero es ‘negociado’” [Smithin, 2005]. El poder de negociación, en nuestro caso, está en manos del banco central el cual determina la tasa de interés en función de sus objetivos. Si éste es de reducción de la inflación para preservar la estabilidad monetaria a favor del capital financiero, la tasa de interés pasa a ser alta. Vemos así que el poder de “negociación” actúa en contra del capital productivo –el cual depende de los recursos financieros para iniciar su proceso productivo–, así como de los sectores endeudados y de los trabajadores que están sujetos a las decisiones de inversión y contratación de los productores.

Si no hay creación de dinero por parte del banco central, o por el gobierno, o el sistema bancario (vía créditos), no se

crearán las condiciones de rentabilidad por arriba de la tasa de interés para impulsar la inversión y el crecimiento económico. Al respecto nos dice Smithin que “las ganancias monetarias deben ser generadas por creación monetaria sobre el costo inicial de producción” [Smithin, 2000].

El dinero tiene efectos reales sobre la economía dada su importancia para iniciar el proceso productivo, como para realizar la producción. Sin ello no se puede cumplir el proceso de acumulación de capital. Esto lo podemos ver en la teoría monetaria de la producción de Marx y Keynes [véase Wray, 1998: 97-121].

La creación de dinero y el aumento de la oferta monetaria no tiene efecto sobre los precios si hay capacidad ociosa y si se dirige a aumentar la capacidad productiva para satisfacer el incremento de demanda generado. Thirlwall señala que “si hay recursos desempleados, el impacto del incremento de la oferta monetaria será sobre la producción, no sobre los precios” [Thirlwall, 2003: 53].

Al no disminuir la tasa de interés y tampoco expandirse la oferta monetaria, no se darán las condiciones de crecimiento en la esfera productiva, en el empleo y en los salarios, pues el alza de la tasa de interés y la restricción de la liquidez son causa importante de la contracción de la actividad económica, de los salarios reales y del empleo productivo. El alza de la tasa de interés y de la restricción crediticia y de la liquidez –que se dan para asegurar la estabilidad del tipo de cambio–, agudizan los problemas financieros de las empresas productivas, las cuales intentan protegerse de ello, tanto reajustando personal, como al disminuir salarios reales.

Para salir de tal situación y generar la liquidez necesaria para impulsar el proceso productivo y de acumulación, se precisa trabajar con un tipo de cambio flexible en torno al di-

ferencial de precios internos *versus* externos, así como en relación a la salida de capitales.

LA OPCIÓN DE UN TIPO DE CAMBIO FLEXIBLE
(EN TORNO AL DIFERENCIAL DE PRECIOS
Y A LA SALIDA DE CAPITALES) PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Por más que las autoridades monetarias y hacendarias señalan que se trabaja con un régimen de tipo de cambio flexible, las políticas monetaria y fiscal restrictivas predominantes, junto con la promoción de entrada de capitales mediante la extranjerización creciente de la economía, han hecho que dicha flexibilidad cambiaria termine configurando un tipo de cambio nominal estable que se aprecia en términos reales. Con tal paridad cambiaria, la economía pierde competitividad, por lo que aumenta el déficit de comercio exterior, disminuye la dinámica de acumulación en la esfera productiva y se frena la actividad económica. Ésta pasa a depender de variables externas, tanto por los requerimientos de mayor entrada de capitales, como por las políticas restrictivas que acompañan a dicho régimen cambiario, las cuales restringen el mercado interno. Si bien tales políticas reducen la inflación, lo hacen a costa de afectar las ganancias de la esfera productiva, de aumentar el desempleo y las presiones sobre el sector externo. Por su parte, el tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, genera mejores condiciones competitivas para proteger la planta productiva y el empleo, como para evitar déficit creciente de comercio exterior, lo que permite mejores condiciones financieras, de inversión, así como para el reembolso de los créditos, y además, la economía requiere menor entrada de capitales y de endeudamiento externo. Esta paridad cambiaria, permite flexibilizar las políticas monetaria y fiscal que

son necesarias para el crecimiento económico y encarar los rezagos productivos que están detrás también de la falta de competitividad y del déficit de comercio exterior.

Las altas tasas de desempleo del país, con los altos niveles de capacidad ociosa, el bajo crecimiento económico y las presiones que enfrenta en su balanza de comercio exterior (que se han generado como resultado de la falta de competitividad de la producción nacional derivado entre otras cosas por la apreciación del tipo de cambio y de las políticas monetaria y fiscal restrictivas que le acompañan), deben llevar a la economía a trabajar con tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios internos *versus* externos, dado que ello evitaría que la producción nacional siga desplazada por las importaciones y que se incremente el déficit de comercio exterior. Además, ello permitiría flexibilizar la política monetaria y fiscal a favor del crecimiento económico.

El manejo flexible de la política monetaria y fiscal no podría realizarse en el contexto de tipo de cambio fijo o flexible (en torno a la entrada de capitales y que no permite expectativas devaluatorias), ya que se comprometería la estabilidad que tales regímenes cambiarios buscan. De ahí que van acompañados de políticas monetarias y fiscales restrictivas y venta de activos y empresas, a fin de asegurar que la entrada de capitales sea mayor que las salidas, para así mantener un tipo de cambio estable y sobre todo apreciado. Bajo el objetivo de reducción de la inflación y de estabilidad cambiaria, no puede darse una reducción de la tasa de interés, tampoco un aumento del gasto público, ni crecimiento endógeno de la economía, debido a que ello comprometería la estabilidad (apreciación) cambiaria buscada a favor del capital financiero internacional.

Para poder responder a las necesidades de crecimiento a favor de la esfera productiva y del empleo, por medio de la

flexibilización de la política monetaria y fiscal, se tienen que relegar las demandas y las condiciones de confianza exigidas por el capital financiero. Es decir, se requiere no subordinarse a los objetivos de estabilidad que demanda el capital financiero internacional, ya que esto impide el manejo flexible de la política monetaria y fiscal para el crecimiento.

Para retomar la dinámica de la inversión y de la economía, se requiere un tipo de cambio flexible (en torno al diferencial de precios, como a la salida de capitales, e inflexible respecto a la entrada de capitales), para poder bajar la tasa de interés e incrementar el gasto público.

Asimismo, se precisa regular los movimientos de capital, a fin de evitar prácticas especulativas, así como disminuir los requerimientos de entrada de capitales financieros, los cuales han sido utilizados para aumentar reservas internacionales (para asegurar la estabilidad y la convertibilidad de la moneda), como para el pago del servicio de la deuda externa.

Para ser independiente de la entrada de capital financiero, la economía no debe mostrar fuertes déficit de cuenta corriente de balanza de pagos, para lo cual el tipo de cambio flexible (en torno a precios y a la salida de capitales), desempeñaría un papel importante para disminuir el déficit de comercio exterior. A ello debe sumarse la reestructuración del pago del servicio de la deuda externa, para reducir la carga del servicio de la misma y el déficit de cuenta corriente. Dicho régimen cambiario estimularía la entrada de inversión extranjera directa, dadas las mejores condiciones de competitividad y rentabilidad que se configurarían en la esfera productiva. Tal inversión debería canalizarse a sustituir importaciones, como a aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones para disminuir el déficit de comercio exterior y generar excedentes suficientes para cubrir las obligaciones que se derivan de tal entrada de capitales.

Con tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, las políticas monetaria y fiscal no tendrían por qué seguir con carácter restrictivo para asegurar la estabilidad del tipo de cambio. Al disminuir las presiones sobre el sector externo con el tipo de cambio flexible, la tasa de interés puede disminuir y responder al crecimiento económico, dado que no tendría que adecuarse a las necesidades de estabilidad y rentabilidad del capital financiero, pues los requerimientos de entrada de capital disminuirían. La tasa de interés debe fijarse a favor del crecimiento económico y dicha tasa, nos dice Wray, que puede ser tan baja hasta que aparezca la inflación [Wray, 2004].

La disminución de la tasa de interés y el incremento del gasto público, no generarían presiones sobre el sector externo, dado que el tipo de cambio flexible (en torno a precios) y el incremento de la productividad (que tales políticas promoverían), contribuirían a favor de la competitividad y a aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones y a avanzar en la sustitución de importaciones, por lo que se podría alcanzar un crecimiento económico con menores presiones sobre la balanza de comercio exterior, lo que terminaría estabilizando el tipo de cambio y el comportamiento de precios.

Además, con tal flexibilidad del tipo de cambio, dejaría de venir capital financiero, por lo que no habría exceso de entrada de capitales que pudiesen apreciar el tipo de cambio, dando margen así para bajar la tasa de interés e incrementar el gasto público a favor del crecimiento económico. Bajo un régimen de tipo de cambio ajustado al diferencial de precios, tendría que prevenirse que la entrada de capitales apreciara el tipo de cambio, para lo cual se tiene que regular la entrada de capitales, como frenar el proceso de extranjerización de la economía y no tener políticas monetarias y fiscales restrictivas.

EL TIPO DE CAMBIO FLEXIBLE EN TORNO AL DIFERENCIAL DE PRECIOS GENERA MEJORES CONDICIONES PRODUCTIVAS, FINANCIERAS Y MACROECONÓMICAS PARA EL CRECIMIENTO

El tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, favorece el ingreso de los productores y trabajadores en detrimento del capital financiero, pues permite mejores condiciones competitivas a las empresas, así como menores tasas de interés y crecimiento del mercado interno. Ello mejoraría la situación financiera de las empresas y las haría depender menos del capital financiero, lo que disminuiría la relación de endeudamiento y la transferencia de recursos hacia estos últimos.

El tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, aumenta el ingreso de las empresas y trabajadores, si la empresa cuenta con capacidad ociosa para incrementar su producción y el empleo, tanto para producir para el mercado interno, como para exportar. El efecto de ello dependerá de qué tan competitivas sean las empresas con la nueva paridad cambiaria para recuperar su presencia en el mercado nacional, como para dinamizar sus exportaciones. Su efecto será mayor mientras la nueva relación de precios incentive la inversión (junto a otras políticas gubernamentales) para avanzar en la sustitución de importaciones y en el incremento del valor agregado nacional de las exportaciones.

La economía obtiene mejores bases productivas, financieras y macroeconómicas con tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, a diferencia de los procesos de descapitalización y de desindustrialización y de fuertes presiones sobre la balanza de comercio exterior, que se configuran con el tipo de cambio nominal estable (apreciado) que resulta del régimen cambiario flexible en torno a la entrada de capitales que predomina.

Con el tipo de cambio ajustado al diferencial de precios y flexible a la salida de capitales, se disminuyen las presiones sobre la balanza de comercio exterior, se mejoran las condiciones de acumulación del sector productivo y se reducen los requerimientos de entrada de capitales. Por lo tanto, no se necesitan altas tasas de interés, ni acelerados procesos de privatización para que venga capital para incrementar las reservas internacionales, las cuales se usan sólo para asegurar la estabilidad cambiaria y la convertibilidad a ese tipo de cambio, lo cual ya no sería indispensable con el régimen cambiario propuesto. Además, éste, al generar crecimiento económico y menos presiones sobre la balanza de comercio exterior, evita la salida de capitales, la caída de la bolsa de valores y de las reservas internacionales, y el no pago de las obligaciones financieras externas.

GASTO PÚBLICO DEFICITARIO, NECESARIO PARA EL CRECIMIENTO Y PARA EVITAR PROBLEMAS DE INSOLVENCIA

La sola política monetaria de reducción de la tasa de interés no resuelve el problema de empleo y de falta de crecimiento económico, por lo que tiene que ir acompañada de la expansión de la política fiscal, tal como aconteció en la economía estadounidense en 2003 y 2004.

Para que el sector privado sea solvente y pague no sólo sus obligaciones financieras y tributarias, tiene que ver incrementados sus ingresos, para lo cual el gobierno tiene que trabajar con gasto deficitario. De no actuar así el gobierno, el sector privado no mejoraría sus ingresos y sus finanzas, dado el bajo crecimiento del mercado interno y al desplazamiento de que es objeto por parte de las importaciones.

Si se trabajase con el tipo de cambio fluctuante en torno a precios, el gobierno podría aumentar su gasto, sin necesidad

de originar el *crowding out* o efecto exclusión. Podría girar contra su cuenta en los bancos comerciales, quienes descuentan en el banco central. Su mayor gasto reactivaría la economía, lo que aumenta los depósitos y las reservas bancarias, así como la disponibilidad crediticia y la liquidez de la economía. El gobierno emite deuda, sólo para regular la liquidez y las reservas bancarias [Wray, 1998: 74-96], así como para evitar presiones inflacionarias y para que no disminuya la tasa de interés objetivo del banco central.

Si el gasto deficitario lleva al gobierno a caer en deuda pública interna creciente, no habrá problema si tiene el control de la moneda. Nos dicen Mitchel y Mosler que “no hay riesgo de insolvencia para el gobierno si tiene el control de la oferta monetaria” [Mitchell y Mosler, 2005]. El problema es que el gobierno se ha castrado no sólo al dar autonomía al banco central, sino sobre todo al autoimponerse políticas de disciplina fiscal. De ahí que la política fiscal ha dejado de actuar a favor del crecimiento económico y se ha subordinado a los objetivos de estabilización monetaria del banco central.

Un gobierno es soberano en lo económico, si tiene control de su sistema monetario. Para ello requiere no estar subordinado a políticas de estabilidad monetaria que son demandadas por el capital financiero. Es decir, para tener política económica a favor del crecimiento económico, debe anteponer este objetivo, frente a los del capital financiero internacional. Randall Wray siguiendo a Abba Lerner nos dice que para trabajar con “finanzas funcionales implica que el gobierno retenga el control sobre la moneda soberana” [Wray, 2003].

Por lo tanto, para que la política fiscal sea expansionista y no origine *crowding out*, es necesario que la política monetaria sea acomodaticia (política monetaria flexible), lo que exige trabajar con tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, dado que con un tipo de cambio estable (o flexible,

que evita presiones devaluatorias) la tasa de interés no puede ser baja, ni incrementarse el gasto público (de no pago de intereses), dado que ello promovería el crecimiento, y originaría presiones sobre precios y la balanza de comercio exterior que podrían desestabilizar el tipo de cambio.

Si el gasto público no se incrementa, no se crea la demanda suficiente para realizar la producción y la ganancia de las empresas para que puedan cubrir el pago de sus deudas, de sus cargas tributarias, ni para financiar su inversión, lo que genera problemas al crecimiento económico, como al desempeño del sector bancario, y a las finanzas públicas.

Para que el gobierno incremente su gasto deficitario para reactivar la economía, tiene que evitar caer en fuerte déficit de comercio exterior, ya que éste disminuiría el efecto multiplicador interno de dicho gasto, y además le presentaría el problema de cómo financiar el déficit externo, lo que podría obligar a aumentar su deuda externa, y/o a frenar dicho gasto.

CONDICIONES PARA RETOMAR EL MANEJO SOBERANO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA A FAVOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para tener una política económica a favor del crecimiento económico, se debe replantear la liberalización financiera para no subordinarse a los objetivos de estabilidad monetaria-cambiaría y de disciplina fiscal trazados por el capital financiero. Al replantearse la liberalización económica se reducirían las presiones sobre el sector externo y los requerimientos crecientes de entrada de capitales, así como el contexto de incertidumbre que le acompaña, por lo que se evitarían la preferencia por la liquidez y las opciones de inversión financieras-especulativas, que presionan sobre la tasa de interés y el tipo de cambio y que desquician la economía. En tal sentido Wray nos dice que

“se demanda dinero en función de expectativas, no en función de la tasa de interés” [Wray, 2004]. De ahí la importancia de reducir la incertidumbre y de propiciar expectativas de rentabilidad y crecimiento para que la demanda por dinero sea a favor de la inversión productiva. De alcanzarse tales condiciones en la esfera productiva, se incrementaría la inversión y la producción, indispensable ello para disminuir el coeficiente importado y asegurar efectos multiplicadores internos a favor del empleo, el ingreso y el ahorro, así como para reducir el déficit de comercio exterior.

La regulación del movimiento de mercancías y capitales contribuye a disminuir el contexto de incertidumbre y las presiones hacia el sector externo, así como sobre la tasa de interés y el tipo de cambio, y las finanzas públicas. Tal política facilita trabajar con el tipo de cambio flexible (en torno al diferencial de precios) y con políticas monetaria y fiscal a favor el crecimiento.

LAS DIFICULTADES DE LA FLEXIBILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO EN TORNO AL DIFERENCIAL DE PRECIOS INTERNOS *VERSUS* EXTERNOS

Se puede decir que el ajuste del tipo de cambio en torno al diferencial de precios puede generar inflación e inestabilidad macroeconómica, ya que puede propiciar salida de capitales al verse afectado el capital financiero.

Asimismo, tal régimen cambiario puede tener efecto inflacionario y recesivo, dado que afectaría el poder de compra de los consumidores, debido al alto coeficiente importado que se ha conformado a raíz de la apertura comercial y de la apreciación del tipo de cambio. Lo mismo acontecería a raíz de los altos niveles de endeudamiento externo prevaleciente, ya que el deslizamiento del tipo de cambio en torno a precios, aumen-

ta la carga del servicio de la deuda externa en términos de pesos, lo que incrementa el déficit fiscal y presiona a empresas altamente endeudadas en dólares. Por lo tanto, ante el efecto que tendría el tipo de cambio flexible (en torno a precios y a la salida de capitales), se optó por la conveniencia de la estabilidad nominal del tipo de cambio. El problema es el alto costo que representa la reducción de la inflación por medio de esta política en términos de mantener restricción monetaria y fiscal, y de atentar sobre los niveles de competitividad que disminuyen los márgenes de ganancia en la esfera productiva e incrementa el déficit de comercio exterior y los problemas de insolvencia, lo que frena la actividad económica y la hacen más dependiente de la entrada de capitales.

La inflación y la inestabilidad macroeconómica pueden no acontecer, si la política cambiaria propuesta disminuye el déficit de comercio exterior. El efecto inflacionario que se originaría por el ajuste cambiario en torno al diferencial de precios, dados los altos coeficientes importados que hay, sólo podría ser contrarrestado, si la economía tuviese una alta elasticidad de respuesta de exportación y de sustitución de importaciones a dicha paridad cambiaria. El problema es que el incremento de la producción en dicha dirección, no se logra con la mera corrección de precios relativos, sino que se requiere de políticas industriales, crediticias y comerciales que tendrían que acompañar este proceso, a fin de evitar el efecto inflacionario y recesivo que la devaluación podría ocasionar. Esto se viabilizaría dado que el tipo de cambio flexible permitiría flexibilizar la política monetaria y fiscal a favor de la dinámica económica, la cual puede encaminarse a incrementar la productividad y a sustituir importaciones para disminuir las presiones sobre precios y el sector externo, y así sobre el tipo de cambio.

El problema de un fuerte ajuste devaluatorio, es que afecta a los sectores con altos niveles de endeudamiento externo y no

generadores de divisas, lo que provoca problemas inflacionarios y de insolvencia, que los lleva a tener que disminuir su inversión y vender activos para poder pagar sus pasivos, lo que contrae la actividad económica y acelera su extranjerización. El efecto inflacionario y recesivo que puede derivarse del mayor costo del servicio de la deuda externa, que origina el ajuste cambiario [en torno al diferencial de precios], puede evitarse al reestructurar el pago del servicio de la deuda externa.

La devaluación no debe ser el enemigo a vencer. Lo que hay que superar es el estancamiento económico que se deriva de la política de estabilización sustentada en el manejo del tipo de cambio, así como en altas tasas de interés y en la disminución del gasto público.

EL TIPO DE CAMBIO FLEXIBLE EN TORNO AL DIFERENCIAL DE PRECIOS NO NECESARIAMENTE CORRIGE EL DÉFICIT COMERCIAL

El trabajar con tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, en vez del régimen cambiario que termina con tipo de cambio nominal estable (apreciado), no implica que la mera corrección de la distorsión de precios relativos resolverá los problemas de competitividad y de acumulación de la esfera productiva nacional, y de la balanza de comercio exterior, sino que amortiguará sólo aquellos problemas que se han derivado de la apreciación cambiaria. Hay que recordar que detrás del déficit de comercio exterior no sólo está la distorsión de precios relativos (apreciación cambiaria), sino también los rezagos productivos, como la alta elasticidad ingreso-demanda por importaciones, lo que no se corrige con la flexibilización del tipo de cambio en torno al diferencial de precios.

Para que la devaluación mejore la balanza de comercio exterior (la condición Marshall-Lerner), la elasticidad precio

demanda de las exportaciones e importaciones debe ser mayor a la unidad [Thrilwall, 2003: 112-113]. Es decir, las exportaciones deben crecer en mayor proporción que la devaluación y las importaciones disminuir en mayor proporción que la devaluación. El problema es que los productos exportados e importados tienen una baja elasticidad precio, en el sentido que muchas exportaciones tienden a crecer en menor proporción que la devaluación, dadas las características de sus productos. En el caso de los bienes primarios, éstos tienen una baja elasticidad ingreso (es decir, la demanda por éstos no aumenta al incrementarse el ingreso de los países desarrollados), lo que lleva a que el precio tampoco tenga gran incidencia en torno a la demanda por dicho tipo de bienes. Su demanda es en gran medida inelástica al precio. En el caso de las exportaciones manufactureras, éstas tienen un alto componente importado, por lo que la devaluación referente sobre sus costos, lo que reduce la ventaja competitiva que origina la devaluación, impidiendo que tengan un gran dinamismo. Por el lado de las importaciones de manufacturas (que son las predominantes), enfrentan una alta elasticidad ingreso y, además, muchas de ellas se realizan debido a los fuertes rezagos productivos que tiene la esfera productiva nacional, por lo que tienen que ser importadas independientemente de cuál sea su precio, así el ajuste cambiario no restringiría el crecimiento de éstas, y no corregiría el déficit comercial.

De tal forma, la balanza de pagos no puede ajustarse mediante el ajuste del tipo de cambio en torno al diferencial de precios internos *versus* externos. La sola política de precios relativos no es suficiente para disminuir el déficit de comercio exterior. Asimismo, la política de disminución del gasto y de la actividad económica, no ha reducido las presiones sobre la balanza de comercio exterior. La política restrictiva resulta en mayores rezagos productivos que presionan sobre la balanza

de comercio exterior, lo que frena más el crecimiento económico, tal como ha venido aconteciendo.

El tipo de cambio ajustado al diferencial de precios, tendrá efecto sobre las exportaciones de alto valor agregado nacional, pero no sobre aquellas que tienen alto componente importado, dado que encarecerá sus costos. Ello puede hacer que algunas compren insumos nacionales a fin de disminuir costos, lo que actuaría a favor de aumentar el componente nacional de las exportaciones. El problema es que en muchos casos ha habido rompimiento de cadenas productivas, por lo que se tiene que seguir importando, independientemente de su precio. Para poder recuperar ciertas cadenas productivas e incrementar el valor agregado de la producción nacional y de las exportaciones, no sólo se requiere de establecer precios relativos competitivos, sino de políticas industrial y comercial dirigidas a asegurar la rentabilidad en la esfera productiva nacional para promover la inversión y así la reconstrucción y desarrollo de un sector manufacturero más integrado, complementario y competitivo.

La mayor importancia de dicho régimen cambiario es que permite trabajar con políticas monetaria y fiscal flexibles, las cuales son necesarias para encarar los problemas productivos que están detrás del déficit de comercio exterior y de la falta de disponibilidad crediticia para el crecimiento.

La economía requiere de cambios estructurales dirigidos a encarar los rezagos productivos y de productividad a fin de disminuir las presiones sobre el sector externo. De ahí que los cambios estructurales deben actuar a favor de la esfera productiva, para lo cual dicho sector debe ofrecer condiciones atractivas de inversión para promover flujos de capital a su favor, desarrollar la capacidad productiva y el empleo y disminuir las presiones sobre el sector externo. El aumento de la capacidad productiva debe dirigirse a favor de la producción de bienes que enfrentan una alta elasticidad ingreso de demanda.

EL TIPO DE CAMBIO FLEXIBLE EN TORNO A PRECIOS Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS FLUJOS DE CAPITALES

Las políticas de tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios, así como la regulación del movimiento de mercancías y capitales y la renegociación del servicio de la deuda externa, reducirían los requerimientos de entrada de capitales a la economía, por lo que ésta no tendría porqué subordinarse a establecer las condiciones de rentabilidad y confianza exigidas por el capital financiero internacional. Ello permitiría reducir la tasa de interés e incrementar el gasto público, lo que generaría condiciones de rentabilidad y crecimiento en la esfera productiva, lo cual crearía opciones de inversión productiva, lo que incrementaría la productividad y capacidad productiva, y haría que la producción acompañase el crecimiento de la demanda, por lo que se evitarían presiones inflacionarias y sobre el sector externo, y desestimularía prácticas especulativas de salidas de capitales.

Con el tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios internos *versus* externos y en torno a la salida de capitales, se estaría en mejores condiciones para hacer frente a *shocks* especulativos, para que no disminuyan las reservas internacionales, como ha acontecido en otras ocasiones en que se optó por defender la estabilidad del tipo de cambio frente a la especulación. Con tal tipo de cambio se desincentivarían las acciones especulativas ya que les sería muy costoso la compra de dólares y perderían, sobre todo aquellos que tienen fuertes inversiones internamente, ya que ello provocaría fuerte devaluación de la moneda y de los capitales ahí invertidos, y además, encarecería el pago de su deuda externa. De ahí la importancia de controlar al capital financiero-especulativo, dado que éste ganaría con la salida de capitales (ya que sería el primero en salir), debido que no tiene activos físicos invertidos internamente.

Si el tipo de cambio fuese flexible en torno al diferencial de precios y a la salida de capitales, los agentes económicos tratarían de protegerse ante el riesgo devaluatorio al disminuir su demanda por deuda externa. Asimismo, en este contexto, se desestimularía la entrada de capitales financieros. Por su parte, la inversión extranjera directa se vería motivada a ingresar, pues dicha paridad cambiaría mejoraría la posición competitiva y la rentabilidad de la esfera productiva nacional.

Mientras la economía mantenía condiciones de rentabilidad y de crecimiento y expectativas de que ello iba a seguir, no se daba la salida de capitales, ya que preferirían invertir internamente, por lo que se evitaban presiones sobre el tipo de cambio. De ahí la importancia de que la política económica se encamine a configurar tales elementos, cosa que la liberalización económica no asegura.

Al trabajar con el tipo de cambio flexible en torno a salida de capitales, las autoridades se despreocupan de instrumentar políticas monetarias y fiscales restrictivas que atentan sobre la actividad económica e incrementan los problemas de insolvencia de la economía, ni tienen porque acumular tantas reservas internacionales, por lo que disminuye el costo de mantenerlas.

Si persistiesen acciones especulativas ante el manejo flexible del tipo de cambio, la economía debe responder con políticas que regulen el movimiento de capitales, a fin de que éstos no impidan la flexibilización de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal necesarias para el crecimiento económico y el pleno empleo.

El libre movimiento de capitales coloca a la economía en un contexto de permanente incertidumbre en torno al comportamiento de dicho capital, el cual sale de la economía en el momento en que ésta deja de ofrecer la rentabilidad y estabilidad monetaria exigida por ellos. De ahí la preocupación del gobierno por crear los requerimientos deseados por di-

cho capital, los que se hace a costa de desatender los reclamos del capital productivo.

Si la economía instrumenta controles al movimiento de capitales, elimina el efecto especulativo sobre el tipo de cambio, como sobre los mercados de capitales, por lo que contribuye a su estabilización y a que se maneje la paridad cambiaria y el resto de la política económica de acuerdo con los objetivos de crecimiento. Señala el informe de la UNCTAD del 2004 que “la restauración de controles o las permanentes intervenciones no deben reemplazar la búsqueda de un sistema de tipo de cambio apropiado en el nivel regional o global” [UNCTAD, 2004: 133].

Al colocar gravámenes a la entrada y salida de capitales, se evitarían interferencias de estos movimientos sobre el tipo de cambio, ya que éstos pueden apreciar la moneda, o la pueden devaluar en otro momento. El manejo del tipo de cambio no debe responder a los intereses del capital financiero, sino debe ser un instrumento de política industrial y de ajuste del déficit de comercio exterior, a favor del crecimiento económico. Al respecto nos dice Thirlwall que “el control del movimiento de capitales, permite a los países manejar su tipo de cambio más eficientemente y promover un mayor grado de independencia monetaria” [Thirlwall, 2003: 95]. Ello es insuficiente si no se acompaña de una política económica encaminada a realizar los cambios estructurales que requiere la esfera productiva para alcanzar condiciones de crecimiento sostenido, sin fuertes presiones sobre el sector externo, y sin presiones inflacionarias.

En el mismo sentido nos dicen Belluzzo y Carneiro que:

Para mejorar la posición de la moneda nacional y reducir de manera consistente el riesgo de crédito del país sería más productivo retomar, en algún grado, el control sobre el flujo de divisas al país, estableciendo en primer lugar, una regula-

ción sobre entrada y salida de capitales especulativos. Este control podría, a su vez, constituirse en la condición necesaria para eliminar el arbitraje entre las tasas de interés externas e internas permitiendo su reducción inmediata. Los controles permitirían también perseguir una tasa de cambio compatible con la generación de un saldo global de balance de pagos que pudiese transformarse en acumulación de reservas, cuyo costo de la carga de la deuda en moneda nacional sería reducido en razón de la baja de la tasa de interés [Belluzzo y Carneiro, 2003].

Thirlwall nos dice que China en 1997 no cayó en crisis debido al control que ejerce sobre el movimiento de capitales y del sistema bancario [Thirlwall, 2003: 105]. Cabe recordar que en los países exitosos, como China, India y Malasia hay control gubernamental de los mercados financieros, lo que les permite disminuir la tasa de interés y, por lo tanto, los costos crediticios, lo que es indispensable ello para el crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- BELLUZZO, L. G. y R. Carneiro [2003], "O Mito da Conversibilidade ou Moedas Nao sao Bananas", en *Política Económica em foco*, Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Coyuntura e Política Económica, núm.1, Brasil, IE, UNICAMP, mayo-agosto.
- HUERTA, A. [2004], *La economía política del estancamiento*, México, Editorial Diana.
- MITCHELL W. y W. Mosler [2005], "Essential Elements of a Modern Monetary Economy with Applications to Social Security Privatization and the Intergenerational Debate", Centre of Full Employment and Equity, The University of Newcastle, Australia, publicado en www.epicoalition.org/
- SMITHIN, J. [2000], "*What is Money*" en *What is Money?*, Londres, Routledge, pp. 1-15.

- _____ [2005], "The Theory of Interest Rate", Borrador presentado en el seminario El Dinero en la Economía, realizado en el Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, 14 y 15 de marzo.
- THIRLWALL, A.P. [2003], *Trade, the Balance of Payment and Exchange Rate Policy in Developing Countries*, Edward Edgar, Cheltenham, KU, y Northampton, Ma, EU.
- UNCTAD [2004], *Trade Development Report*, Ginebra, Naciones Unidas.
- WRAY, R. [1998], *Understanding Modern Money. The Key to Full Employment and Price Stability*, Massachusetts, EU, Edward Edgar Publishing, Inc.
- _____ [1999], "Theories of Value and the Monetary Theory of Production", *Working Paper*, núm. 264, The Levy Economics Institute, enero.
- _____ [2003], "Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment", *Working Paper*, núm. 28, Center of Full Employment Price Stability, UMKC, agosto.
- _____ [2004], "The Fed and the New Monetary Consensus: The Case for Rate Hikes, Part Two", *Public Policy Brief*, núm. 80, The Levy Economics Institute, diciembre.

Evaluación crítica del nuevo consenso monetario ejercido por el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos*

Randall Wray**

INTRODUCCIÓN

El Sistema de la Reserva Federal de EU (en lo sucesivo Fed) ha emprendido una serie de aumentos de tasas destinados a llevar la tasa de fondos federales (TFF) a lo que se denomina “neutralidad”, un nivel hipotético que no estimula ni impide el crecimiento. Como he sostenido anteriormente [Wray, 2004], el Fed creyó que antes de su primer aumento de tasa en junio de 2004, la política monetaria era demasiado acomodaticia, lo que amenazaba con desencadenar una serie de incrementos en precios y salarios. Aunque casi todos los datos indicaban que los mercados de trabajo estaban todavía en extremo “laxos”, probablemente con un déficit de alrededor de cinco millones de empleos, y que no había un peligro real de inflación, era indudable que el Fed seguiría elevando sus tasas en busca de la elusiva “tasa neutral”.

En este artículo examino el pensamiento que actualmente sirve de guía para decidir la política monetaria de EU. Aunque

*Traducción de Alma Chapoy Bonifaz, IIEC.

** Este artículo es una extensión del publicado por el *Public Policy Brief*, núm. 79, Levy Economics Institute [Wray, 2004], en donde se afirma que los aumentos en las tasas de interés iniciados en junio de 2004 fueron prematuros.

explícitamente se dejará de lado la política de otras naciones, resultará obvio que otros banqueros centrales parecen estar siguiendo los mismos lineamientos. Se ha hecho común referirse a un “nuevo consenso monetario,” supuestamente acordado por los principales actores de la escena política. Hay una abundante literatura sobre las justificaciones teóricas para este consenso. Sin embargo, nos concentraremos en la actual forma de diseñar la política del Fed, que puede considerarse como la aplicación práctica de la sabiduría prevaleciente, tal como se revela en sus declaraciones públicas, las minutas de sus recientes juntas y las transcripciones de sus discusiones secretas durante las reuniones del Comité Federal de Mercado Abierto (CFMA). Sólo están disponibles las transcripciones de los últimos cinco años, ya que el Fed mantiene ese retraso en sus informaciones públicas. Sin embargo, este trabajo sostiene que las de los años 1993-1994 arrojan luz sobre la actual forma de decidir la política, pues las acciones del Fed y sus declaraciones públicas en ese periodo son pavorosamente similares a las de 2004. Más aún, la economía de EU en 1993-1994 tiene una asombrosa semejanza con la de 2003-2004: una naciente “recuperación del desempleo” tras una recesión durante el gobierno de Bush [primero del padre, ahora del hijo]. En febrero de 1994, el Fed rápidamente empezó a aumentar las tasas pues se temía una futura inflación, aunque los datos económicos no indicaban mucha presión en ese sentido. De manera similar, el Fed elevó las tasas en junio de 2004 con poca evidencia de una incipiente inflación. Así, en ambos casos podría decirse que el Fed actuó prematuramente, algo tratado ya por Wray [2004] con referencia a los recientes aumentos y por Papadimitriou y Wray [1994] sobre los de 1994. Aquí se compararán las discusiones secretas en torno a los aumentos de las tasas en 1994 con las declaraciones públicas de 2004 para identificar las justificaciones del Fed para restrin-

gir la política monetaria ante el primer asomo de recuperación. Sostendremos que el cambio de política en 1994 marcó el nacimiento de una forma de abordar la determinación de la política, la cual cristalizaría en 2004. Sólo el tiempo dirá si el desempeño de la economía se recuperará en los próximos meses, como lo hizo tras los errores de política de 1994.

¿UNA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL NUEVO CONSENSO MONETARIO?

Aquí se sostendrá que la política del Fed puede considerarse como una aplicación práctica del nuevo consenso monetario. En manos del Fed, la determinación de la política se basa en seis principios clave:

1. Transparencia
2. Gradualismo
3. Activismo
4. Baja inflación como única meta oficial
5. Fijación subrepticia de metas para las variables distributivas
6. Tasa neutral como instrumento de política para alcanzar esas metas

De manera sorprendente, todos estos principios se encuentran en forma embrionaria en las discusiones secretas del Fed en torno a los aumentos de tasas en 1994. En ese año, el Fed experimentó una mayor apertura al señalar con claridad su intención de elevar las tasas. En la siguiente década, el Fed siguió incrementando la *transparencia* al telegrafiar sus planes de movimientos con mucha anticipación a los cambios de política y al anunciar explícitamente las metas de tasa de interés.

En 1994, aplicó su política restrictiva mediante una serie de aumentos muy pequeños a la tasa de interés. Esta nueva estrategia, conocida como *gradualismo*, fue articulada de manera más clara por el entonces gobernador Ben S. Bernanke en mayo de 2005. El gradualismo usualmente toma la forma de ajustes muy pequeños en la tasa de interés (de 25 a 50 puntos base, o centésimas de punto porcentual) desplegados a lo largo de periodos de dos o incluso de tres años. Irónicamente, la combinación de apertura y gradualismo puede obligar al banco central a hacer movimientos de política en el momento equivocado, para cumplir con las expectativas del mercado que él mismo ha creado, un problema al que el Fed pareció anticiparse en 1994. Estos acontecimientos han evolucionado teniendo como telón de fondo una tendencia de largo plazo hacia un creciente activismo de la política monetaria, que contrasta notablemente con la famosa exigencia de Milton Friedman de reglas en vez de discrecionalidad. En verdad, como demostraré, el Fed cree que una política hiperactiva incrementa la credibilidad y que debe transformarse antes de que sea evidente la más mínima necesidad de cambio. El indicador de política utilizado por el Fed, tanto en 1994 como ahora, es lo que se llama una tasa *neutral*, que varía según los países y con el tiempo. En combinación con el gradualismo y el activismo, esto significa que el banco central debe empezar a mover la TFF hacia la tasa neutral muchos trimestres antes de que se desee alcanzar la “neutralidad,” ya que normalmente se aplicarán sólo pequeños ajustes en la tasa. Sin embargo, esta tasa neutral no puede reconocerse hasta que se alcanza, por lo que no puede anunciarse con anticipación, una paradoja que está un poco en conflicto con la adopción por parte del Fed de una transparencia creciente. Aún más, como la tasa neutral es incierta, el Fed debe ajustar la TFF de manera activa pero ciega, esperando acertar a su meta oculta. Pero como

hace tiempo advirtió Friedman, una política activista es probable que desestabilice la economía al mismo tiempo que la estabiliza. Las cosas empeoran cuando la manera de decidir la política es guiada por tasas neutrales invisibles y cambiantes y por veleidosas expectativas del mercado acerca de la política, atizadas en gran medida por las propias declaraciones públicas del Fed.

En años recientes, se ha convertido virtualmente en un supuesto de aceptación universal que los bancos centrales deben perseguir una sola meta: bajar *la inflación*. Este trabajo desafía la frecuente afirmación del Fed de que su única preocupación es la inflación. En realidad, también fija metas a los precios de los activos y a las participaciones en el ingreso nacional, y muestra una fuerte propensión contra la inflación impulsada por el trabajo y los salarios, incluso cuando tácitamente acepta que las ganancias impulsan la inflación. Tanto las discusiones secretas del Fed como sus acciones, demuestran que no está por encima de los conflictos, esto es, que al decidir su política no selecciona ganadores y perdedores. La verdad es que el Fed sabe que sus políticas tienen efectos distributivos, pues sus políticas funcionan en gran parte mediante efectos distributivos y toma esto en cuenta en sus deliberaciones acerca de la política que adoptará.

BÚSQUEDA DE METAS A TIENTAS: TASAS REALES Y NEUTRALES

En un trabajo anterior [Wray, 2004] se examinaron los actuales aumentos de tasa. Allí muestro que la única justificación plausible para la reciente restricción monetaria es que una TFF de 1 por ciento se consideraba en amplios círculos como una posición acomodaticia, aceptada como una meta temporal adecuada en un ambiente económico deprimido. Así, dentro y

fuera del Fed, se consideraba prácticamente inevitable un aumento de tasa. Tan pronto como el paciente se recuperó lo suficiente como para soportarlo, el CFMA empezó la planeada sangría necesaria para combatir la fiebre inflacionaria. En sus pronunciamientos públicos, los funcionarios del Fed han afirmado que la TFF está todavía muy por abajo de la tasa neutral que marcará el punto final de su campaña restrictiva, de manera que hay poca duda de que el CFMA seguirá elevando las tasas en los meses, e incluso años, por venir. ¿Dónde se originó esta idea de la tasa neutral?

La famosa exigencia de Friedman de reglas para la tasa de crecimiento monetario pareció proporcionar una sencilla guía para decidir la política: mantener el crecimiento monetario en una tasa baja constante. A fines de los años setenta y principios de los ochenta, varios países, principalmente EU y Reino Unido, experimentaron con esas reglas, aplicando lo que se llamó “monetarismo práctico.” La meta era bajar la inflación de manera indolora, esto es, sin provocar un crecimiento más bajo y un más alto desempleo. En realidad, el crecimiento económico se colapsó, el desempleo se disparó y las tasas de interés alcanzaron niveles récord, incluso cuando la inflación y el crecimiento monetario aumentaron. En las postrimerías de ese experimento, la mayoría de los economistas eventualmente concluyó que (tal vez por razones desconocidas) el crecimiento monetario no estaba estrechamente vinculado a la inflación y que el banco central no podría alcanzar sus metas monetarias [véase Papadimitriou y Wray 1994 para un análisis del experimento]. En última instancia, el Fed renunció a su intento de alcanzar las metas de reserva o monetarias, o incluso a anunciarlas, iniciando así la búsqueda de una meta alternativa. Durante un tiempo el Fed jugueteó con una variedad de indicadores y de metas para decidir la política monetaria, incluyendo índices de precios, *P-star*, fuentes esperadas de

inflación, precios del oro y reglas de Taylor. En julio de 1993, el presidente del Fed, Alan Greenspan anunció una nueva meta de política monetaria, la tasa de interés real de equilibrio, una tasa que él sostuvo enfáticamente “mantendría la economía en su potencial de producción durante un largo periodo” [Papadimitriou y Wray, 1994: 21].

Como la tasa real se calcula restando la inflación esperada de la tasa de interés nominal, no es directamente perceptible sino que hay que aproximarse a ella por corazonadas o fuentes de inflación esperada, o extrapolando los datos de la inflación actual hacia el futuro como representación de las expectativas. Greenspan admitió en 1993 que la tasa real de equilibrio no puede calcularse “con gran confianza” pero insistió en que las estimaciones pueden ser suficientemente seguras como para decidir la política monetaria [Papadimitriou y Wray, 1994: 21]. Desde su punto de vista, la tasa real anunciaría el desempeño económico, con una baja tasa real prediciendo el crecimiento inminente; así, la tasa real proporcionaría una alerta anticipada de la inflación incipiente. El anuncio de Greenspan fue seguido de gran sorpresa, y los economistas de una amplia muestra representativa de enfoques teóricos rechazaron esa política por impracticable. Wray y Papadimitriou [1994] mostraron que si el Fed habría utilizado tal política en el pasado, habría aplicado la política equivocada la mitad del tiempo, porque la tasa real no hubiera predicho correctamente el subsecuente comportamiento económico. Ante tal oposición, el Fed rápidamente abandonó la tasa real meta y no ha dicho mucho desde entonces. Sin embargo, como se ven las cosas, la más reciente tasa meta neutral del Fed tiene un parecido familiar con la vieja tasa real. A mediados de los años noventa, varios funcionarios del Fed estuvieron de acuerdo con el gobernador Lawrence Lindsey cuando dijo: “Nosotros consideramos un gran número de variables, no ignoramos nada ni

nos enfocamos en nada”, o con el gobernador John LaWare, que dijo simplemente: “Yo evalúo lo que creo que está pasando” [Papadimitriou y Gras, 1994: 49]. El presidente Jerry Jordan pensó el Fed no podía incluso saber con certeza cuál era la posición de su política: “En un mundo en el que no tenemos agregados monetarios que nos guíen a la ofensiva de las acciones de política monetaria, andamos dando palos de ciego tratando de determinar cuál es esa posición” [FOMC, 22 de marzo de 1994: 52]. El tono general de la determinación de la política es comparable a leer las hojas del té, o como Keith Bradsher acertadamente la caracterizó en el *New York Times*, “...la determinación de la política se ha hecho más intuitiva” [Papadimitriou y Gras, 1994: 49].

Tal como sucedieron las cosas, esa manera intuitiva de diseñar la política le sirvió al Fed durante la siguiente década. En el camino los elogios alcanzaron un *crescendo* con el trabajo de Bob Woodward *Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom* [2000]. Guiado por la “intuición” de Greenspan, el Fed se acomodó a la expansión de Clinton, aprobando el rápido crecimiento de los puestos de trabajo y las declinantes tasas de desempleo con la convicción de que el crecimiento de la productividad mantendría a raya la inflación impulsada por los salarios. La restricción empezó en 1999, erigiendo su meta sobre media docena de pasos, para luego revertir el curso rápidamente en enero de 2001, cuando la economía cayó en recesión. Pocos comentaristas han cuestionado la sabiduría de la política contraccionista del Fed al enfrentarse a los fuertes vientos en contra creados por los superávit presupuestales de Clinton; más bien han acumulado elogios por las subsecuentes reducciones de tasa. Entonces el Fed mantuvo tasas bajas hasta junio de 2004. Desde el más reciente aumento de tasa, el Fed ha anunciado con bombo y platillo la tasa neutral como un indicador para definir la política. Al ser cuestionado

acerca de la tasa neutral, Greenspan respondió: “Ustedes pueden decir que están abajo o arriba, pero hasta que ustedes estén allí, no están completamente seguros de que lo están. Y nosotros sabemos en esta etapa, a una tasa de fondos federales de 4.25 por ciento, que estamos por abajo de la tasa neutral. Cuando llegemos a ella, nosotros lo sabremos” [Andrews, 2004]. El presidente del Banco de la Reserva Federal de Kansas City, Thomas Hoenig, se hizo eco de Greenspan, argumentando: “Todavía estamos lejos de una tasa neutral, a la que nos acercaremos conforme transcurra el resto de este año”, dejando poca duda de que están por venir más aumentos [Crosson, 2004]. Aunque economistas ajenos al Fed están dispuestos a poner un número a la tasa neutral, en la prensa se han mencionado tasas de 3.5 a 5.0 [Andrews, 2004; Crosson, 2004], el Fed prefiere guardar discreción tal como lo hizo con su meta real de triste destino, definiendo la tasa neutral simplemente como la tasa de interés que no provoca inflación y que tampoco desacelera la economía [Andrews, 2004].

En verdad, la idea de una tasa neutral no es nueva, pues el Fed también mencionó una tasa neutral en discusiones en torno a su política contraccionista en 1994 [para una crítica, véase Galbraith, 1994]. En realidad, el concepto de tasa neutral es una variación de la vieja idea de tasa real. Ésta se asocia con la idea de que hay una sola tasa de interés “natural” compatible con el crecimiento económico en la tasa “natural” de pleno empleo, que puede asociarse con la tasa de desempleo que no se acelera por la inflación [Nonaccelerating-Inflation Rate of Unemployment, *NAIRU*]. Aunque las discusiones internas del Fed algunas veces distinguen entre tasas reales (ajustadas por la inflación) y nominales de interés, el término “tasa neutral” puede usarse en cualquier sentido. Se supone que es la TFF la que es compatible con la *nairu*, sea que la TFF se establezca en términos nominales o se ajuste por la inflación.

Cuando Greenspan propuso primeramente una meta a la tasa real, quería usar la tasa real existente (admitió que era algo que podía sólo estimarse de manera aproximada) como un indicio de la futura inflación; el Fed entonces ajustaría su política para tratar de conseguir la tasa real en un nivel no inflacionario neutral. Ahora el Fed supone que hay una tasa de interés neutral y propone mover gradualmente la TFF a esa tasa neutral meta. Puede parecer que no hay diferencia sino sólo un tecnicismo, pero la vieja tasa real meta implicaba realmente ajustar tanto la TFF como las expectativas del mercado acerca de la inflación, a fin de mover la tasa real (la TFF menos la inflación esperada) hacia la pretendida tasa neutral real. En contraste, la “nueva” tasa neutral podría identificarse como una TFF nominal, digamos, de 4 por ciento, que el Fed puede alcanzar con perfecta exactitud. De este modo, aunque puede haber incertidumbre respecto al valor de la tasa neutral, puede alcanzarse con certeza una vez identificada. La vieja tasa real meta no podía alcanzarse con precisión porque dependía de expectativas incontrolables de la inflación. Por ello, la tasa neutral meta parece descansar sobre bases más firmes que la tasa meta real, anterior y ya abandonada. Sin embargo, en la práctica, una tasa neutral no puede ser fijada temporal o espacialmente y esto significa que no puede ser identificada. Japón mantuvo tasas al contado (*overnight*) de cero gran parte de la década pasada, sin lograr su propósito de generar siquiera un indicio de inflación y sólo recientemente ha empezado a recuperarse. Esto significa que la tasa neutral de Japón debe haber estado abajo de cero, una tasa que no puede ser alcanzada por quienes deciden la política. Durante cuatro años, EU mantuvo una TFF de 1 por ciento, sin que hubiera un robusto crecimiento o se desatara una inflación significativa.

El crecimiento económico empezó a ser inestable antes de que se iniciara el reciente aumento de tasa, y el Fed le ha res-

tado importancia a cualquier aumento de precios considerándolo un problema pasajero y debido a factores no relacionados con el crecimiento de EU; en consecuencia, la neutralidad debe haber estado por abajo de 1 por ciento la mayor parte de los cuatro años anteriores. Haciendo a un lado nimiedades sobre el estado actual de la economía, la cuestión es si la idea de una tasa neutral proporciona una base firme para decidir la política. Si la tasa neutral se desconoce y si varía con el tiempo y mediante las naciones, presumiblemente el estado de la economía no puede proporcionar una orientación útil. Más bien, el Fed debe centrarse en los datos del crecimiento económico y de la inflación actuales y proyectados. Cuando el crecimiento y la inflación alcancen el rango deseado por el Fed, entonces éste puede dejar de ajustar la TFF. En otras palabras, la idea de una tasa neutral no proporciona una orientación adicional útil. El Fed, al igual que la sabiduría convencional, ve una meta de 1 por ciento para la TFF como necesariamente “acomodaticia,” y los aumentos de tasa, por tanto, como “inevitables”, sin una explicación clara de por qué una tasa indudablemente “baja” es “acomodaticia”. Una tasa acomodaticia debe ser la que estimule el gasto sólido, cuando el Fed se “acomode” a una expansión. Pero EU no ha iniciado una recuperación sólida. Si se le compara con recuperaciones recientes, parecería que pasaremos varios años antes de que un cambio de política se considere adecuado. No ha habido una espiral de costos impulsada por los salarios, ni otras, a no ser limitadas “conmociones”, la inflación de precios –admitida por el propio Fed– no se considera que pueda salir de control [Wray, 2004]. De igual manera, dado el enorme incremento en la carga de deuda del sector privado, mantener tasas de interés bajas parecería prudente ante una recuperación débil. Los riesgos a la baja de elevar las relaciones de servicio de la deuda en este punto de la recuperación, fácilmente podrían contrarrestar los beneficios

de aumentar la credibilidad de la empeñada lucha del Fed contra la inflación.

De este modo parece que el Fed elevó las tasas en presencia de evidencia contraria a su creencia de que la TFF era demasiado acomodaticia. El Fed ofrece como justificación una desconocida tasa neutral que supuestamente está por encima de la TFF, junto con la promesa de que una vez que la TFF llegue a la tasa neutral, el Fed podrá reconocer este logro. ¿Podría ser más enredada y tortuosa la forma en que se decide la política monetaria?

LAS DELIBERACIONES DE 1994:

UN EXPERIMENTO CON EL NUEVO CONSENSO MONETARIO

Un examen detallado de las deliberaciones de 1994 demuestra que todos los ingredientes clave de lo que en este trabajo se ha llamado la aplicación práctica del nuevo consenso monetario estaban ya presentes en forma embrionaria: transparencia, gradualismo, activismo, tasas neutrales, y baja inflación como meta oficial, aunque hubo considerable preocupación por los precios de los activos y las variables distributivas. En esta sección trataremos los primeros cuatro componentes, y en una sección posterior, los otros dos.

El representante Henry González, presidente del Comité bancario, presiona para obligar al Fed a incrementar la transparencia

Para poner el tema en su contexto es útil recordar que las deliberaciones del CFMA anteriores a 1994 eran muy reservadas y que los aumentos de tasa se disimulaban en comunicados codificados como decisiones de “incrementar ligeramente el grado de presión sobre las posiciones de reserva”. Se deja-

ba a los mercados entender la meta de la TFF que el CFMA tenía en mente. Más aún, a finales de 1993, las relaciones del Fed con el Congreso eran más bien tensas por dos razones. Primera, se temía que los funcionarios del Fed estuvieran filtrando decisiones a los favoritos del mercado, tal vez mediante funcionarios gubernamentales fuera del Fed. Segunda, a algunos congresistas les preocupaba que el Fed tuviera un sesgo contrario al empleo y al crecimiento. Críticos del Fed, encabezados por el representante Henry González, presidente del Comité bancario, exigieron mayor transparencia [FOMC, conferencia, 5 de octubre de 1993].

Este conflicto saltó a los encabezados cuando el presidente Greenspan hizo declaraciones indirectas acerca de la existencia de transcripciones detalladas de las reuniones del CFMA, insinuando inicialmente que no se conservaban registros. Como en realidad desde 1976 hay registros escritos de todas las deliberaciones del CFMA, se le presionó a éste para que los hiciera públicos. El Fed discutió las consecuencias políticas y económicas de una mayor transparencia, y eventualmente estuvo de acuerdo en dar a conocer las transcripciones y otros materiales relacionados con las reuniones del CFMA. El material está ahora disponible en el sitio en la red del Fed con un retraso de cinco años.⁴ Ahora, por supuesto, el Fed no sólo advierte que las tasas “deben elevarse en algún punto” mucho antes de sus decisiones de revertir la política, sino que también anuncia con precisión cuál es la meta para la TFF. Por tanto, la *transparencia* se incrementó mucho durante la pasada década. Sin embargo, debido al retraso de cinco años para hacer públicas las transcripciones, no podemos saber con

⁴Véase FOMC 1993, 1994, específicamente el periodo de octubre de 1993 a mayo de 1994, para conocer las discusiones en torno a la sabiduría de operar con mayor apertura y fascinantes debates internos sobre cómo tratar a González y al Congreso.

exactitud si las deliberaciones condujeron a los más recientes aumentos de tasa. Por lo tanto, es poco seguro que la historia se esté repitiendo, pero ciertamente rima como muestra una comparación de las transcripciones de 1994 con las declaraciones públicas del Fed en 2004.

La decisión de elevar las tasas

Cuando en febrero de 1994 se reunió el CFMA, Thomas Melzer, miembro del Comité, expresó preocupación pues "...la posición de la política monetaria ha sido muy expansionista casi todo el tiempo en los tres últimos años" [FOMC, 1994: 26]. En ese periodo, quienes decidían la política mantuvieron las tasas relativamente bajas; desde octubre de 1992, la TFF había rondado 3 por ciento y no había habido un aumento de tasa en cinco años. Varios gobernadores mencionaron el fuerte crecimiento, los mercados laborales restringidos, el acelerado crecimiento de la deuda de los consumidores, "una cierta euforia del mercado de valores", tasas de desempleo alcanzando sus NAIRU estimadas, y una brecha que se estrechaba entre el PIB real y el potencial como justificación para creer que la inflación probablemente tomaría impulso.

No obstante, muchos miembros del CFMA mencionaron factores mitigantes. Los datos disponibles más recientes para ellos mostraban cierta baja del crecimiento y de la inflación. De acuerdo con los datos proporcionados por el alto mando del CFMA en esa junta, el PIB había crecido 3.9 por ciento en 1992, pero únicamente 2.8 por ciento en 1993; la inflación del índice de precios al consumidor (IPC) había declinado de 3.1 por ciento en 1992 a 2.7 por ciento en 1993. Incluso, la tasa de desempleo fue de 6.5 por ciento en 1993, en el extremo más alto de la mayoría de las estimaciones de la NAIRU. Una fuente de los miembros del CFMA consultada en la reunión, colocaba las proyec-

ciones para 1994 del crecimiento del PIB real entre 2.75 y 3.5, del IPC entre 2.5 y 3.0, y de la tasa de desempleo entre 6.5 y 6.75, y cambios pequeños en todas estas variables para 1995. En otras palabras, el CFMA no proyectaba mercados de trabajo significativamente más restringidos o una inflación más alta, a pesar de su obvia creencia de que había llegado el momento de aumentar la tasa [FOMC, 1994: 3].

En la anterior reunión del CFMA en diciembre, el secretario y economista Donald Kohn (más tarde elevado a gobernador del Fed) había argumentado que “en algún punto de la actual expansión, la TFF tendría que elevarse para contener la inflación”, y que “se necesitaría que la política restrictiva se iniciara antes de que hubiera claros signos en los índices de amplia base de que la tendencia de la inflación hubiera cambiado”. Él advirtió que si entrara en acción “una vía de crecimiento más fuerte[...] muy pronto se exigiría una política contraccionista” [FOMC, 1993: 24]. Aunque varios miembros del CFMA también citaron “el más fuerte crecimiento” como una justificación para los aumentos de tasa, el gobernador Jordan objetó esto, diciendo que el Fed no debería ser visto como opuesto al crecimiento económico.

Se nos puso en el camino de que se considerara, y quizá de que nosotros mismos consideráramos, que si nos oponemos a la inflación, nos oponemos al crecimiento... “Yo sugeriría que nos abstuviéramos de decir que queremos mantener un crecimiento por debajo de su potencial, cierto desempleo o capacidad ociosa” [FOMC, 1993: 33].

En las reuniones del 3 y 4 de febrero, Jordan expresó la esperanza de que el CFMA decidiera elevar las tasas, “aduciendo como razón la necesidad de sostener el crecimiento”; esto dejaría en claro que “no nos mueve un ánimo anticrecimiento sino el propósito de prolongar esta expansión”. En verdad,

buena parte de esa reunión de febrero se dedicó a las relaciones públicas para convencer de que debería tomarse la decisión de elevar las tasas.

Aunque el alto mando del CFMA y varios gobernadores mencionaron que podrían resistirse a, o retrasar los incrementos de la tasa, todos parecieron creer que había llegado el momento. Las únicas cuestiones importantes fueron en cuántos puntos base se incrementaría la meta y cuándo exactamente se anunciaría el cambio en la política monetaria.

Greenspan pugna por alcanzar el consenso

En la reunión de febrero, el presidente Greenspan estaba preocupado por mantener la "flexibilidad", temiendo que por hacer claras sus intenciones de elevar las tasas el Fed sentara un precedente. Sin embargo, como éste sería el primer cambio de tasa en mucho tiempo, advirtió: "vamos a tener que hacer nuestra acción muy visible 'con' ninguna ambigüedad respecto a nuestro movimiento". Rompiendo con la tradición, no quería dejar que los mercados adivinaran que la meta que pretendía alcanzar el Fed. Continuó: "Me gustaría mucho contar con el permiso del Comité para anunciar lo que estamos haciendo y para afirmar que el anuncio es un acontecimiento extraordinario" [FOMC, 1994: 29]. Aún más, insistió en que el voto para elevar las tasas tendría que ser unánime. "También me preocuparía que este Comité no actuara de manera concertada pues en esta etapa nosotros, como Comité, vamos a tener que hacer cosas que al resto del mundo no le van a gustar. Tenemos que hacerlas porque ese es nuestro trabajo" [p. 55]. Como algunos miembros querían un aumento de 50 puntos base, Greenspan pidió un incremento de 25 puntos base, con la justificación de que los mercados financieros no podrían soportar un incremento mayor. Finalmente, casi suplicó: "Como ustedes saben,

yo rara vez pido esto. Esta es una de las ocasiones en que nosotros realmente estamos unidos y odiaría que nuestro voto fuera otro que el acuerdo de hacer un movimiento contraccionista, acuerdo que de hecho existe ya en este Comité". Cuando el CFMA votó unánimemente por un aumento de 25 puntos base, Greenspan expresó sumamente complacido: "Se los agradezco. Yo pienso que es la acción correcta. En retrospectiva creo que cuando miremos hacia atrás lo que vamos a hacer el próximo año, encontraremos que tomamos la decisión correcta" [p. 58].

¡Un Fed activo es un Fed creíble!

La pregunta permanece: ¿por qué fue tan crítico entrar en acción a principios de febrero de 1994? Por supuesto, ahora sabemos que una expansión sólida realmente no empezaría antes de dos años, y que el crecimiento seguiría por otros seis años después de 1994, sin inflación y con tasas de desempleo eventualmente en caída por debajo de las estimaciones convencionales de la NAIRU. En la reunión de mayo de 1994 después de varios aumentos en la tasa, el gobernador Jordan señaló que: "no estamos entrando en el cuarto año de expansión, sino más bien en algún punto del primer año de una clásica expansión" [FOMC, 1994: 23], una idea que, en retrospectiva, ¡parece absolutamente correcta! ¿Por qué, entonces, el CFMA empezó a elevar las tasas en febrero, y siguió elevándolas durante el siguiente año por un total de 300 puntos base, al mero principio de la expansión? La respuesta fue articulada por numerosos participantes del CFMA: para aumentar la credibilidad del Fed como un luchador contra la inflación. Como dijo el gobernador J. Alfred Broadbent: "Yo realmente creo que la postura antinflacionaria del Sistema ha hecho mucho por incrementar nuestra credibilidad en años

recientes" [FOMC, 1994: 23]. El vicepresidente William J. McDonough añadió:

Un movimiento de 25 puntos base [...] enviaría la señal correcta en el sentido de que la Reserva Federal, el banco central, está siendo vigilante, como debe serlo. Y nos estaríamos moviendo anticipadamente en el ciclo económico como el Fed lo ha hecho históricamente y, por consiguiente, estamos haciendo nuestro trabajo incluso mejor que en el pasado [p. 46].

Y el gobernador Robert Forrestal dijo: "Creo que ganaremos credibilidad actuando ahora, aunque podría haber algún riesgo marginal de que tuviéramos que revertir el curso" [p. 49]. En otras palabras, mientras más pronto actúe el Fed para "adelantarse" a la inflación, mayor es la credibilidad de la lucha contra la inflación. Un Fed activo es creíble, y mientras más pronto actúe, mejor.

Gradualismo y la tasa neutral

Después de incrementar la tasa en febrero, los mercados financieros sufrieron un tropezón, tal como había temido el presidente Greenspan. En la junta del 22 de marzo de 1994, el CFMA discutió estos acontecimientos; muchos dijeron que mientras no hubiera evidencia de la creciente inflación, las tasas de interés a corto plazo seguirían siendo acomodaticias y muy por debajo de una tasa "neutral". El gobernador Jordan admitió que: "Yo no sé donde es neutral" pero "siento muy fuertemente que estamos lejos de una posición neutral y que debemos ser agresivos al movernos hacia ella" [FOMC, 1994: 52]. Greenspan hizo notar que el Comité había mantenido "expectativas de que pincharíamos la burbuja en los mercados accionarios" con el aumento de febrero, y aunque apoyó

que se llevara “la política hacia la neutralidad tan rápido como se pudiera”, no creyó que “el sistema financiero pudiera soportar un incremento muy grande sin un desplome de su dúctil fortaleza, que presionamos de manera significativa la última vez, sin llegar a romperla” [p. 43]. De ahí que él pugnara por una serie gradual de pequeños aumentos de tasa para llevar la TFF al rango de 4 a 4.5 por ciento. Si el mercado esperara aumentos de 25 puntos base en cada subsecuente reunión del CFMA hasta alcanzar la neutralidad, esto “rompería la burbuja” en los mercados accionarios mientras “se restablecía la confianza en el Fed” [p. 44]. Nosotros vemos la justificación del *gradualismo* en el miedo a que en los mercados financieros fuera demasiado grande el efecto de aumentos de tasa. Un movimiento gradual hacia la neutralidad evitaría efectos innecesarios, especialmente en los mercados financieros, incluso si las expectativas de que continuaran los pequeños aumentos pincharan la burbuja y permitieran suaves aterrizajes.

LECCIONES DERIVADAS DEL EXPERIMENTO DE 1994

Las transcripciones del CFMA permiten comprender bien las discusiones que rodearon la decisión del Fed de elevar fuertemente las tasas en los primeros años de la expansión de Clinton.

Aunque nosotros no lo sabremos hasta dentro de cinco años (cuando se hagan públicas las actuales transcripciones), es probable que similares deliberaciones estén teniendo lugar hoy, ya que el Fed emprendió una nueva serie de aumentos de tasas. Una vez completada la ronda de aumentos de tasa en 1994, el Fed mantuvo las tasas constantes durante mucho tiempo (hasta que se inició la última recesión). Durante el auge económico con Clinton, las tasas de crecimiento, así como las

tasas de desempleo, alcanzaron niveles que el Fed había considerado insostenibles durante las deliberaciones de 1993-1994.

Nosotros sabemos que Greenspan gradualmente desarrolló la idea de que en los años noventa fue posible el mejor desempeño económico con baja inflación gracias al favorable crecimiento de la productividad.² Sin embargo, en febrero de 1994 y otra vez en junio de 2004, Greenspan y el resto del Fed elevaron las tasas en las primeras etapas de la recuperación.

Otra cuestión interesante acerca de las transcripciones es la referente a las fatigosas deliberaciones en torno al aumento de la transparencia de las acciones del Fed. Los miembros del Comité se sintieron presionados, y no solamente por el Congreso, para comunicar mejor sus acciones. Ellos también llegaron a creer que mayor transparencia reduciría la incertidumbre en los mercados y podría realmente facilitar el logro de los objetivos planteados a la política monetaria. Esta creencia llevó a la actual práctica de anunciar claramente las tasas meta. También se evolucionó en la práctica de telegrafiar los cambios de política mucho antes de que ocurrieran, evidentemente para preparar a los mercados financieros y evitar desastres como la caída del mercado accionario en 1987 y el colapso del mercado de bonos en 1994. Sin embargo, es notable que ni la “exuberancia irracional” de la burbuja en el mercado de valores posterior a 1996, ni su desplome en 2000 parecen haberse moderado por la mayor transparencia del Fed.

El intento del Fed de “pinchar la burbuja” en 1994 causó sólo un retroceso en la euforia que se desarrollaría en los siguientes seis años (y la creencia de Greenspan de que los mercados accionarios habían ya experimentado euforia en 1993, levantó alguna duda sobre su capacidad de leer a los merca-

²Las transcripciones dejan en claro que incluso desde febrero y marzo de 1994, él se preguntó si el crecimiento más alto de la productividad podría cambiar la relación entre crecimiento económico e inflación.

dos financieros). Por lo tanto, la suposición de que una larga serie de pequeños y esperados incrementos de tasa pincharían las burbujas financieras parece ser incorrecta, como el fracasado intento posterior de Greenspan de asustar a los mercados hablando de la “exuberancia irracional”. Finalmente, el Fed pareció tomar conciencia de que su adopción de la transparencia y del gradualismo significaba rendir parte de su discrecionalidad a las expectativas del mercado. Quienes deciden la política económica deben continuamente tomar el pulso del mercado y asegurar que esas expectativas no sean decepcionante. Al igual que las minutas de la junta del 30 de junio, la reunión de 2004 deja claro que la reciente decisión del CFMA de revertir la política se basó en gran medida en la expectativa del mercado de que las tasas se elevarían. Las minutas sugieren que la decisión de mayo de dejar las tasas sin cambio fue “plenamente anticipada” por los mercados, pero que después de ese mes, los mercados esperaban un aumento de tasa, una expectativa que el Fed se sintió compelido a cumplir. En su testimonio del 8 de septiembre de 2004 ante el Comité del Congreso sobre el presupuesto, Greenspan admitió que la “inflación y las expectativas de inflación se habían atenuado en meses recientes” a medida que la economía “alcanzaba un suave remanso” y “las ganancias en el empleo eran notablemente moderadas”. No obstante, Greenspan y el Fed elevaron las tasas por tercera vez el 21 de septiembre (y por cuarta vez el 10 de noviembre), ostensiblemente para mantener el paso con las expectativas de aumentos de tasa generados por el CFMA por medio de sus declaraciones públicas acerca de lo “inevitable” de tales aumentos. Como un gato persiguiendo su cola, el Fed perversamente continuará con las expectativas al alza y llevará las tasas al rango de entre 4 y 4.5 por ciento ue el mercado ha llegado a considerar como “inevitable” con base en las declaraciones públicas de funcionarios del Fed.

¿LOS SECRETOS DEL FED?

Una importante lección deriva de las transcripciones de 1994. Al Fed le gustaría que lo percibieran como libre de toda influencia política al adoptar las medidas que considere necesarias en su desapasionada lucha por extirpar la inflación de la economía. Con ese propósito, el Fed preferiría quedar fuera de los debates acerca del empleo, la distribución del ingreso, y más específicamente, de los efectos diferenciales que los cambios en la tasa producen sobre los diferentes grupos. Greenspan y otros funcionarios del Fed han argumentado que es casi imposible determinar si hay actualmente una burbuja en el mercado de la vivienda y, por tanto, detesta que se piense que quiere reventar los mercados de bienes raíces mediante aumentos en las tasas [Bloomberg News, 2004]. Aún más, aunque Greenspan hizo una celeberrima reflexión acerca de la “exuberancia irracional” de los precios accionarios durante el auge de la Nueva Economía, posteriormente negó que el Fed hubiera fijado metas para los precios de los activos.

Sin embargo, sabemos por las transcripciones que en verdad el Fed estaba tratando conscientemente de “pinchar” lo que se percibía como una burbuja de los precios accionarios en 1994. Más aún, está claro en las transcripciones que una de las principales razones para elegir el camino del “gradualismo” en 1994 fue un intento de preparar un “suave aterrizaje” para los mercados financieros. Algunos miembros del CFMA estaban convencidos de que la parte “real” de la economía podría manejarse a un ritmo mucho más rápido en los aumentos de tasa, pero Greenspan los convenció de que para evitar un *crack* en el mercado financiero sería necesaria una larga serie de pequeños pasos. Su causa se fortaleció cuando el primer incremento de tasa de 25 puntos base tuvo un efecto mayor al deseado en los mercados financieros.

En la reunión de febrero de 1994 el gobernador Lindsey presentó datos detallados que demostraban “un gran cambio en la distribución funcional del ingreso en contra de los salarios” [FOMC, 1994: 21]. Estimó que la mayoría de los ingresos por intereses fueron a los grupos que era improbable que pidieran prestado (los ricos y los ancianos no pobres), mientras la mayoría de los prestatarios había dependido de ingresos derivados de su trabajo. Por esto dedujo que la medida de las cargas de deuda era engañosamente baja porque la clase media y las personas de edad mediana que son prestatarios, realmente están viendo comprimirse su ingreso”. Concluyó que a menos que el empleo y los salarios se recuperaran, “la capacidad de los particulares para contratar más deuda va a tener que detenerse en algún punto, y quizá más pronto de lo que pensamos” [p. 22]. Las transcripciones dejan claro que otros miembros del CFMA se impresionaron por la profundidad del análisis de Lindsey. Por supuesto, incrementar las tasas de interés tendería a incrementar el ingreso proveniente de los intereses para aquellos con riqueza financiera y poca deuda, mientras al mismo tiempo se elevarían las cargas de la deuda y se reduciría el ingreso después de descontar los intereses, de la clase media y de las personas de mediana edad. Lindsey y otros reconocieron que así como los aumentos de tasa afectan diferencialmente los mercados reales *versus* los mercados financieros, también afectan de forma diferencial los ingresos. Sin embargo, el CFMA unánimemente votó por elevar las tasas, aun reconociendo que esto “presionaría” a los deudores. En realidad, hoy en día la presión es aun peor, pues durante una larga década ha aumentando el endeudamiento del sector privado. En sus declaraciones públicas, Greenspan ha reconocido esto, pero considera que es probable que los deudores puedan manejar su creciente carga. Además, el Fed reconoce que los aplicados de precios a la fecha han ido mu-

cho más rápido que los aplicados en las compensaciones al trabajo, un hecho que se refleja en los aumentos de beneficios registrados por los propietarios. En 1983, el ingreso de los propietarios como porcentaje de su ingreso personal era de 4 por ciento, se elevó a 8.6 por ciento en 2000 y a 9.3 por ciento en 2003. Las ganancias corporativas representaron 8.6 por ciento del ingreso nacional en 1983, 9.3 por ciento en 2000 y siguieron elevándose hasta ser de 11.5 por ciento en 2003.

La participación del capital es considerablemente más alta de lo que fue después de la recesión que hubo en la época de Reagan, y sólo tuvo niveles más altos en la cúspide de la expansión de Clinton. En contraste, los salarios como proporción del ingreso personal cayeron de 57 por ciento en 1983 a 55 por ciento en 2003. En verdad, mientras los costos unitarios del trabajo (los salarios pagados a los trabajadores para producir una unidad de producto) realmente cayeron entre 2000 y 2003 (de 0.672 a 0.670 por unidad de valor añadido bruto real), los beneficios después de impuestos se elevaron de manera significativa.³ En otras palabras, cualquier inflación registrada en 2004 representa “inflación de beneficios”, o ganancias inesperadas de los propietarios que han aprovechado la ventaja tanto de la creciente productividad del trabajo como de los cuellos de botella de la oferta, un punto sobre el que enfatizó Greenspan al decir que toda inflación entre el primer trimestre de 2003 y el primero de 2004 “puede atribuirse a una elevación en los márgenes de beneficio más que a crecientes presiones de costo” [Greenspan, 2004].

A pesar de su compromiso de mantener la estabilidad de precios, por varias razones, el Fed pacientemente aceptó la inflación impulsada por los beneficios. Uno de los hechos

³De 0.058 a 0.070, incluyendo valuación de inventarios y ajustes al consumo de capital; BEA, 2004.

más importantes reconocidos por el Fed fue el debilitamiento de los negocios. Greenspan hizo notar que la alta reutilización por fin estaba erosionando “la cautela entre los ejecutivos de negocios” y especuló que era posible que las ganancias inesperadas eventualmente los convencieran “de que ellos no tenían más alternativa que incrementar su fuerza de trabajo” [Greenspan, 2004]. Greenspan incluso confiaba en que los extraordinarios beneficios serían temporales: “Si la historia sirve de guía, en algún punto las presiones de la competencia cambiarán en favor de la compensación real por hora a expensas de los beneficios corporativos”. Sin embargo, si la compensación real a los trabajadores empezara a elevarse, los beneficios podrían moverse en la dirección opuesta, manteniendo los precios hacia abajo. Por tanto, el Fed ha argumentado que la inflación permanecerá baja incluso si los salarios se elevan, y no obstante ha aumentado las tasas anticipándose a la inflación que “inevitablemente” surgirá si el crecimiento de los salarios sobrepasa la productividad y las reducciones de márgenes de ganancia inducidas por la competencia.

Algunos comentaristas han hecho notar que aunque el Fed parece dispuesto a aceptar una inflación impulsada por los beneficios, permanece renuente a que se haga por los salarios. Es probable que el Fed crea que la primera es autolimitante (los beneficios inesperados conducen a incrementos en la producción, que mitigan las presiones sobre los precios), pero que la inflación impulsada por los salarios puede “autorreforzarse” si se crea una espiral salarios-precios. La creencia del Fed debe cambiar en el contexto de la actual economía abierta pues es poco claro que puedan elevarse los salarios internos si los salarios bajos en la competencia extranjera. Con tasas declinantes de sindicalización, y a la tasa actual de creación de empleos, es poco probable que a corto plazo los

costos del trabajo ejerzan presiones sobre los precios. Hay que recordar que en la segunda mitad de los años noventa, el crecimiento relativamente sólido (y la creación de empleos consistentemente arriba de dos millones al año) ocurrió sin una significativa presión sobre los precios. Aún más, hay un fuerte contraste entre la disposición del Fed a aceptar la inflación guiada a elevar los salarios para recompensar la iniciativa de los trabajadores. Y mientras los más altos beneficios producirán gran capital, el Fed pasa por alto la capacidad de los salarios más elevados para atraer mayor cantidad de trabajadores al mercado de trabajo.

Es difícil evitar concluir que el Fed es parcial contra el trabajo. El Fed sabe que los cambios en la tasa de interés tienen repercusiones distributivas, un hecho indiscutible por los cálculos del gobernador Lindsey. Los cambios de tasa que se anuncian con anticipación, tienen grandes repercusiones y son potencialmente perturbadores en los mercados financieros. Como hemos visto, parte de la justificación para el gradualismo y las declaraciones telegráficas de las intenciones, es la necesidad de preparar los mercados financieros. Además, los aumentos de tasa en la mayoría de los casos actúan sobre la "economía real" mediante diferentes sensibilidades ("elasticidades") de la tasa de interés y propensiones al gasto (proporciones de ingreso extra gastado). Hay poca evidencia de que la inversión en los negocios sea muy sensible a la tasa de interés, pues los cambios de tasa son fácilmente superados por otros efectos tales como las consideraciones acerca de la redituabilidad [Fazzari *et al.*, 1988; Chirinko *et al.*, 1999; Hannsgen, en prensa]. En el sector de los consumidores, los particulares son receptores netos de intereses.

Por consiguiente, si todos los particulares gastan igual proporción de su ingreso, los aumentos permanentes en la tasa pueden estimular el gasto en consumo al aumentar lo que

se recibe por concepto de intereses netos. Este estimulante efecto redistributivo (del gobierno y los negocios hacia los particulares) podría contrarrestar otros efectos negativos. Sin embargo, como destacó el gobernador Lindsey, el ingreso por intereses se distribuye de manera muy inequitativa, y las pensiones al gasto varían. Si quienes reciben intereses gastan más de su ingreso que quienes no reciben ingreso por intereses netos, entonces los aumentos de tasa podrían estimular el gasto. Este podría ser el caso por ejemplo, de los pensionados que viven del ingreso que perciben por intereses. Aún más, y esto es importante, el gobierno federal es un muy grande pagador neto de intereses al sector privado, de tal modo que se incrementan los déficit presupuestales y, por tanto, se estimula el gasto privado, en un grado que aún no ha podido ser estimado de manera confiable. De lo anterior podemos concluir que los cambios en la tasa de interés ciertamente actúan, al menos parcialmente (sino es que principalmente) mediante efectos redistributivos, pero éstos son complejos y poco estudiados. Casi todos los trabajos empíricos se centran en las (pequeñas) sensibilidades a la tasa de interés del gasto del sector privado, e ignoran los efectos distributivos potencialmente grandes. Es concebible que todos los efectos distributivos “se desvanezcan”, de modo que la política sobre tasas de interés tenga la dirección convencional –incrementos de tasa, gasto más bajo– pero realmente no lo sabemos. En cualquier caso, el secreto del Fed no puede negarse: hay efectos distributivos, y el Fed los considera en sus juntas. También parece haber cierta asimetría parcial (o desviación) hacia el ingreso por beneficios y contra el ingreso por salarios, y hacia quienes son receptores netos de intereses y contra los deudores netos. La evidencia de esta proposición es el comportamiento del Fed: eleva la tasa de interés al primer indicio de que los mercados de trabajo se están recuperando y a un ritmo que los

mercados financieros pueden “manejar”, de modo que los acreedores recibirán el interés que expresen a los deudores.

CONCLUSIÓN: ¿UN FRAUDE INOCENTE?

Los economistas “keynesianos” han sido siempre escépticos acerca de la capacidad del Fed para “afinar” la economía, a pesar de que los monetaristas han ponderado por largo tiempo la eficacia de la política monetaria. La canonización de Greenspan durante los últimos 15 años ha eliminado la mayor parte de la aprensiva ortodoxia (friedmanía) acerca de la discrecionalidad del Fed, mientras la teoría actualmente tan en boga, basada en el “nuevo consenso monetario” ha colocado a la política monetaria al frente y al centro. Como recientemente dijo John Kenneth Galbraith, la carencia de apoyo empírico para tales creencias no ha apagado el entusiasmo. Como Galbraith, los seguidores de Keynes han insistido siempre en que “las empresas piden prestado cuando pueden hacer dinero y no porque bajen las tasas de interés” [Galbraith, 2004: 45]. Incluso son tan bajas las estimaciones ortodoxas de la sensibilidad de la inversión a los cambios en la tasa de interés, que los típicos ajustes de tasa utilizados por el Fed no pueden tener mucho efecto sobre el gasto en su conjunto.

Sin embargo, los efectos distributivos de los aumentos de la tasa de interés, aunque poco estudiados y pobremente entendidos, son probablemente importantes y perjudiciales. En su nuevo libro, Galbraith se ocupa de lo que él llama “fraude inocente”, o la idea convencional que es incorrecta pero que también “sirve, o no es adversa, a la influencia económica, política y social del interés” [2004: xi]. En EU la entidad encargada de limitar el desempleo y la recesión, y el riesgo de la inflación, es el Sistema de la Reserva Federal, el banco central. Durante mu-

chos años (y más por venir) éste ha estado bajo el mando en Washington de un respetabilísimo *chairman*, el señor Alan Greenspan. La institución y su líder son la respuesta ordenada a ambos: auge e inflación y recesión o depresión [...]. Las tranquilas medidas aplicadas por la Reserva Federal se consideran como las óptimamente aprobadas y aceptadas entre todas las acciones económicas. A todas luces, esas medidas también carecen de efectividad. No cumplen con lo que supuestamente deben cumplir. La recesión y el desempleo o el auge y la inflación continúan. Aquí está en revisión, nuestra más estimada y evidente forma de fraude [Galbraith, 2004: 43-44].

En cierto sentido, el Fed ha quedado atrapado en su propia mitología o "fraude inocente." Es responsable tanto de suavizar el ciclo económico (una tarea en la cual la institución niega tener responsabilidad aun cuando acepta [calladamente] el crédito cuando las cosas van bien), como de luchar contra la inflación para que en muchos años no se presente. La única herramienta a su disposición es la TFF, una variable que no está estrechamente ligada a los fenómenos económicos de mayor interés, como el empleo y el desempleo, la inflación de salarios y la de precios, o la inversión y el crecimiento económico. Peor aún, para mantener la credibilidad, debe actuar de acuerdo con las expectativas del mercado, expectativas en cuya generación el Fed desempeña un papel importante. El Fed, bajo el liderazgo de Greenspan, se enorgullece de sí mismo por la creciente transparencia con que funciona, lo que en parte toma la forma de intenciones bien telegrafiadas. Cuando se combinan con el gradualismo, en lo que es campeón el gobernador Bernanke (y puesto a prueba en 1994), los cambios en el curso de la política monetaria se distribuyen lentamente a lo largo de varios trimestres. Esta ha sido la obvia ventaja de evitar sorpresas, pero también significa que el Fed es esclavo de las expectativas del mercado que lo obligan a mantener el curso.

Irónicamente la mayor transparencia ha reducido la capacidad del Fed de comprometerse con una política verdaderamente discrecional. Al telegrafiar sus movimientos con mucha anticipación, se está comprometiendo a elevar las tasas para cumplir con las expectativas creadas por él mismo. Esto significa que la política del Fed es hiperactiva pero con poca discrecionalidad. De este modo, el último aumento de tasa parece destinado a seguir la serie precedente de 1994, cuando el Fed empezó a elevar las tasas con base en el argumento de que la inflación aparecería tarde o temprano. En retrospectiva, sabemos que la recuperación de la recesión registrada al principio de los años noventa aún no había empezado con vigor en 1994, que los mercados de trabajo no llegaron a estar restringidos hasta que se crearon muchos millones más de trabajos, y que las presiones inflacionarias no llegaron a ser importantes a pesar de la fortaleza del auge con Clinton. Nosotros no podemos saber si la sólida creación de empleos hubiera empezado más pronto si el Fed no hubiera aumentado la tasa en 1994. No podemos saber si los aumentos de tasa hechos por el Fed en 1999 provocaron una recesión más profunda y más prolongada que la que hubiera sido creada únicamente por el superávit de Clinton inducido por los vientos fiscales en contra. No sabemos si el incremento de tasas iniciado en 1994 no llevó el crecimiento y el desempleo a los rangos que el CFMA consideraba sostenibles. De hecho, el crecimiento se restableció, el empleo se expandió y la inflación cayó. Aún más, no sabemos si la discrecionalidad podría trabajar mejor que las reglas de Friedman, porque nuestro hiperactivo Fed no necesariamente es discrecional. Si los responsables de decidir la política fueran prudentes, podrían tener más opciones si ellos mismos no crearan expectativas de mercado de "inevitables" aumentos de tasa, que entonces se sienten obligados a realizar sin considerar los efectos sobre el

comportamiento de la economía. Dada la falta de evidencia creíble de que el Fed puede afectar las variables económicas importantes en el sentido deseado, y como el propio Fed duda acerca de las relaciones entre esas variables y la inflación, una política del Fed menos preventiva parecería ser lo más conveniente. Finalmente, dada la gran incertidumbre en torno al nivel de la TFF “neutral”, tiene poco sentido cambiar la política en un esfuerzo por encontrar esa elusiva tasa. En verdad, podría insistirse en que la tasa neutral sería como la cero en Japón, pero profundizar sobre esto va más allá del propósito de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDREWS, Edmund L. [2004], “Greenspan Says Rates Could Rise Quickly”, *New York Times*, 21 de julio.
- BERNANKE, Ben S. [2004], “Remarks by Governor Ben S. Bernanke, at an Economics Luncheon Cosponsored by the Federal Reserve Bank of San Francisco [Seattle Branch] and the University of Washington, Seattle, Washington”, 20 de mayo, www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/200405202/default.htm
- Bloomberg, News [2004], “Home Price Rises Hard to Track, Fed Chief Says”, *New York Times*, 25 de agosto.
- BRADSHER, Keith [1994], “Bigger Role for Intuition Seen at Fed”, *New York Times*, 28 de febrero.
- Bureau of Economic Affairs [BEA] [2004], “GDP Second Quarter [Advance]”, 30 de julio.
- CHIRINKO, Robert S., Steven M. Fazzari y Andrew P. Meyer [1999], “How Responsive is Business Capital Formation to its User Cost? An Exploration with Micro Data”, *Journal of Public Economics*, vol. 74, pp. 53-80.
- CROSSON, Judith [2004], “Fed Still Long Way from Neutral Rates, Hoenig Says”, *Reuters*, 26 de julio.

- FAZZARI, Steven M., R. Glenn Hubbard y Bruce C. Peterson [1988], "Financing Constraints and Corporate Investment", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 144-195.
- FOMC (Federal Open Market Committee) [1993], Transcripts of various meetings, www.federalreserve.gov/fomc/transcripts/
- _____ [1994], Transcripts of various meetings, www.federalreserve.gov/fomc/transcripts/
- _____ [2004], Minutes of various Meetings During 2003 and 2004, www.federalreserve.gov/fomc/default.htm
- GALBRAITH, James K. [1994]. "Self-Fulfilling Prophets: Inflated Zeal at the Federal Reserve", *The American Prospect* 5, 23 de junio, www.prospect.org/print/V5/18/galbraith-j-2.html
- GALBRAITH, John Kenneth [2004]. *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*, Boston, Houghton Mifflin.
- GREENSPAN, Alan [2004], "Testimony of Chairman Alan Greenspan, The Economic Outlook", Before the Joint Economic Committee, U.S. Senate, 24 de abril.
- HANNSGEN, Greg, "The Transmission Mechanism of Monetary Policy", en Philip Arestis y Malcolm Sawyer (eds.), (en prensa)
- EDWARD, Elgar, *Handbook of Alternative Monetary Economics*, Northampton, Massachusetts,
- PAPADIMITRIOU, Dimitri B. y L. Randall Wray [1994], *Monetary Policy Uncovered: Flying Blind: The Federal Reserve's Experiment with Unobservables*. Public Policy Brief núm. 15. Annandale-on-Hudson, Nueva York, The Levy Economics Institute.
- WOODWARD, Bob [2000], *Greenspan's Fed and the American Boom*, Nueva York, Simon and Schuster.
- WRAY, L. Randall [2004], "The Case for Rate Hikes: Did the Fed Prematurely Raise Rates?", *Public Policy Brief*, núm. 79, Annandale-on-Hudson, Nueva York, The Levy Economics Institute.

Perspectivas de la inflación general y subyacente de México

Patricia Rodríguez López*

INTRODUCCIÓN

Los procesos de fijación de precios y de precios relativos ha sido un tema privilegiado en el análisis y en la teoría económica. Productividad, relaciones cambiarias, política monetaria, éstos y muchos otros conceptos han formado parte de las muy diversas aproximaciones. Especialmente, la inflación fue objeto de preocupación en los años setenta, cuando las mayores economías enfrentaron elevados niveles inflacionarios. En el mundo latinoamericano los procesos inflacionarios fueron objeto de amplio debate entre las llamadas corrientes monetarista y estructuralista. En realidad, después de los muy diversos aportes puede señalarse que los determinantes de los procesos inflacionarios no son siempre los mismos y que las explicaciones dependen mucho de las características y desempeño de las economías. De cualquier manera, los debates sobre la medición misma del fenómeno también son de enorme significación, pues los movimientos de precios relativos y su ponderación depende también de las cambiantes condiciones de las economías, especialmente bajo las actuales tendencia de la globalización financiera, la apertura comercial y de inversiones

*Técnica académica del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

y la relocalización productiva muy profunda en diversas ramas significativas de la industria y los servicios.

El objetivo del presente trabajo es explicar la inflación subyacente, cuál es la metodología que utiliza el Banco de México (Banxico) para medirla, su relación con las metas inflacionarias explícitas anunciadas por el banco central y dada su definición, qué resultados se obtienen. En la primera parte se hace una exposición de los cambios institucionales en el estatuto jurídico del banco de México y su política frente a la inflación en los años setenta. En la segunda parte y tercera parte se hace un examen de la inflación y la inflación subyacente en México en los años recientes. Finalmente se discute el problema de los mecanismos de transmisión.

BANCO DE MÉXICO

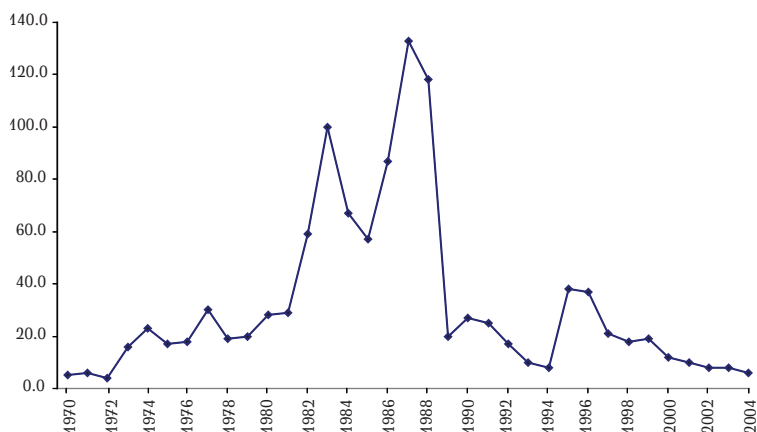
Como parte de las reformas institucionales que se realizaron durante la década de los años noventa, sobresale la autonomía del Banco de México¹ la cual se sustenta en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se especifica como objetivo prioritario del Banco Central Mexicano; procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.² Dicho estatus de autonomía y objetivo, reflejan las reacciones institucionales ante las altas tasas inflacionarias que se presentaron en el país desde los inicios de la década de los setenta.

¹La Ley del Banco de México vigente, se publicó en el *Diario Oficial* el 23 de diciembre de 1993 y establece que entrara el vigor el 1 de abril de 1994. Ley del Banco de México, publicada en la agenda financiera de 2003.

²El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El promedio de inflación de 1970 a 2004 fue de 19.7 por ciento, pero alcanzó su máximo histórico en 1987, con un valor de 159.7 por ciento y 16 años después, en 2003, un mínimo de 4.0 por ciento, es decir que en 33 años la inflación presentó una volatilidad de 33.2 por ciento, lo que marca la inexistencia de estabilidad de precios (véase la gráfica 1).

Gráfica 1
Inflación de México 1970-2004



Fuente: INEGI.

El Banco de México desde 1993, orienta su funcionamiento y desarrollo normativo para lograr, vía los instrumentos de transmisión de política monetaria, la estabilidad de la moneda nacional. Dicha estabilidad aun cuando es un objetivo específico es a su vez muy general, ya que si bien se entiende que “estabilidad de la moneda nacional” se refiere a la inmovilidad de los precios, es decir a la permanencia del poder adquisitivo, nunca se ha llegado a especificar a qué tasa de inflación en México³ se logra una

³Generalmente se acepta que la inflación en México debe ser de un dígito y más específicamente que debe converger con las tasas de inflación de

verdadera “estabilidad de la moneda nacional o de precios”, pero lo que es claro es que a partir de 1996, después de la gran crisis económica-financiera, la tendencia a la baja de la inflación en México, es acelerada y constante, sólo basta saber que su valor del año de 1995 fue de 52.0 y en 2004 de 4.3 por ciento.⁴

El Banco de México a partir de 1995, practica un esquema de metas explícitas de inflación. Este instrumento, aplicado desde inicios de los años noventa por varios países sobre todo industrializados, es una forma de guiar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos tanto en la toma de sus decisiones económicas como en la firma de contratos. Este régimen de control inflacionario, se basa en anunciar de manera puntual los objetivos inflacionarios, que se propone alcanzar la autoridad monetaria en el corto y largo plazos, conjuntamente con la definición de las variables claves a afectar, las cuales generalmente son; las tasas de interés, los agregados monetarios o los tipos de cambio, todas ellas estrechamente relacionadas con el crecimiento económico, es por esto que se anuncian mediante de la prensa y se presentan en los informes trimestrales de política monetaria. Generalmente estas metas anunciadas y evaluadas parcialmente por el banco central, son señales del fortalecimiento de la autonomía de este organismo. Esta política es para fortalecer la credibilidad en el compromiso del banco central de controlar la inflación [Chapoy, 2005].

INFLACIÓN EN MÉXICO

La inflación se define como crecimiento sostenido en el nivel general de precios y se relaciona con las distorsiones e incer-

nuestros principales socios comerciales internacionales que se sobreentien-
de que son Canadá y Estados Unidos.

⁴Con base en 1994 =100

tidumbre en los procesos económicos relacionados con la distribución del ingreso y la determinación de la inversión futura. Hay un consenso de la teoría dominante acerca de que en el largo plazo, la inflación es un fenómeno monetario, pero que en el corto y mediano, hay variables que la explican como son: perturbaciones que aumentan la demanda agregada en relación con la oferta agregada, cambios inesperados en los salarios y cambios en los precios de bienes importados, movimientos en el tipo de cambio que incrementan los precios de los bienes importados.

En países desarrollados, teóricamente se explica el incremento de precios, de largo y mediano plazos tanto por la brecha entre el producto, es decir, entre la oferta y la demanda, así como por factores monetarios y consideraciones de factores de oferta adversa.

Para los países emergentes se establece que los factores nominales son más explicativos, ya que el crecimiento del dinero y el tipo de cambio nominal establecen una relación más directa, de aquí el análisis de que el déficit gubernamental, por medio de la creación de dinero o una política expansiva o incongruente generan inflación, otra explicación es el uso del señoraje,⁵ que se refleja en un incremento de la inflación al aumentar la oferta monetaria sin una expansión correspondiente de la producción.

En México en el Programa Monetario de 2001 del Banco de México, se especifica este fenómeno económico como perjudicial al desempeño de una economía, ya que: 1) limita la expansión de la producción; 2) impide en gran medida que mejoren los salarios reales; 3) inhibe el desarrollo de los mer-

⁵El señoraje es el ingreso que obtiene el gobierno vía incremento en los saldos monetarios y la pérdida del poder adquisitivo de las tenencias de efectivo (el impuesto inflacionario).

cados financieros; 4) deteriora la distribución del ingreso, y 5) debilita las finanzas públicas.

INFLACIÓN SUBYACENTE

Las variaciones de los precios que están relacionados con la oferta agregada (innovaciones tecnológicas o factores climáticos) ejercen su influencia de una sola vez sobre el nivel de precios y, por lo tanto, se considera que es solamente temporal o de precios relativos, pero si el efecto obedece a cambios en la demanda agregada es posible que el efecto sobre la inflación perdure por más de un periodo, dependiendo del tiempo que dure el exceso de demanda. Por lo tanto, el concepto de inflación que interesa atacar a los bancos centrales son aquellas variaciones de precios que se presentan por exceso de demanda. La determinación de presentar rangos de las metas explícitas inflacionarias (generalmente un intervalo de más o menos una unidad), implica conocer los factores que generan las alteraciones de los precios y reconocer la existencia de choques internos o externos que están fuera del control de la autoridad monetaria.

Por lo anterior es que el Banco de México utiliza un indicador de inflación subyacente, el cual se define como: la parte de la inflación persistente o el componente generalizado de la inflación, estos conceptos que parecerían no tener una diferencia conceptual, la tienen en términos de medida. Considerando que la inflación es medida por el INPC⁶ [índice nacional de pre-

⁶El INPC está integrado por 343 productos genéricos, agrupados en ocho categorías que son: 1) alimentos, bebidas y tabaco; 2) ropa, calzado y accesorios; 3) vivienda; 4) muebles, aparatos y accesorios domésticos; 5) salud y cuidado personal; 6) transporte; 7) educación y esparcimiento, y 8) otros servicios de acuerdo con la forma en que los consumidores distribuyen su gasto. Cada mes se recopilan 170 000 cotizaciones de productos específicos.

cios al consumidor] y éste por su conformación es muy sensible a los cambios transitorios de precios, por lo que podría no indicar cambios en el verdadero proceso inflacionario.

Cuadro 1
Metas de inflación
(tasas de crecimiento)

Años	<i>Inflación general</i>		
	<i>Programada</i>	<i>Realizada</i>	<i>Subyacente</i>
1990		29.90	21.40
1991		18.80	13.20
1992		11.90	9.80
1993		8.00	6.50
1994		7.10	6.00
1995	19.00	52.00	36.10
1996	20.50	27.70	19.20
1997	15.00	15.70	12.40
1998	12.00	15.90	13.70
1999	13.00	16.60	11.20
2000	10.00	9.50	6.10
2001	6.50	6.40	4.10
2002	4.50	4.80	3.10
2003	3.00	3.30	3.00
2004	4.00	4.30	3.10

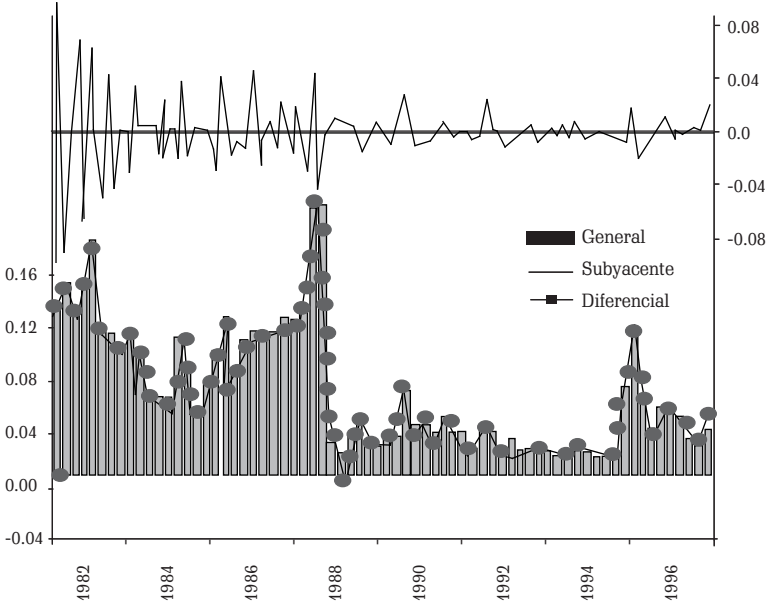
Fuente: Elaboración propia con datos de varios informes de política monetaria del Banco de México.

La medida de inflación subyacente⁷ permite a Banxico separar los choques transitorios de la tendencia persistente del nivel general de precios, ya que su preocupación por la inflación discrimina entre ambos y su objetivo es fundamentalmente encarar sólo la tendencia general. Esto porque hay

⁷La inflación subyacente se integra con 93 productos genéricos más volátiles, los cuales representan el 35 por ciento del total que integran el IPC y 66 de éstos están integrados en los subíndices de precios administrados y concertados por el sector público; productos agropecuarios y educación.

fluctuaciones de precios ante las cuales, la autoridad monetaria considera que no debe reaccionar ya que sus movimientos volátiles se revierten rápidamente y también porque hay choques que el banco central no puede controlar.

Gráfica 2
Inflación general subyacente y su diferencial



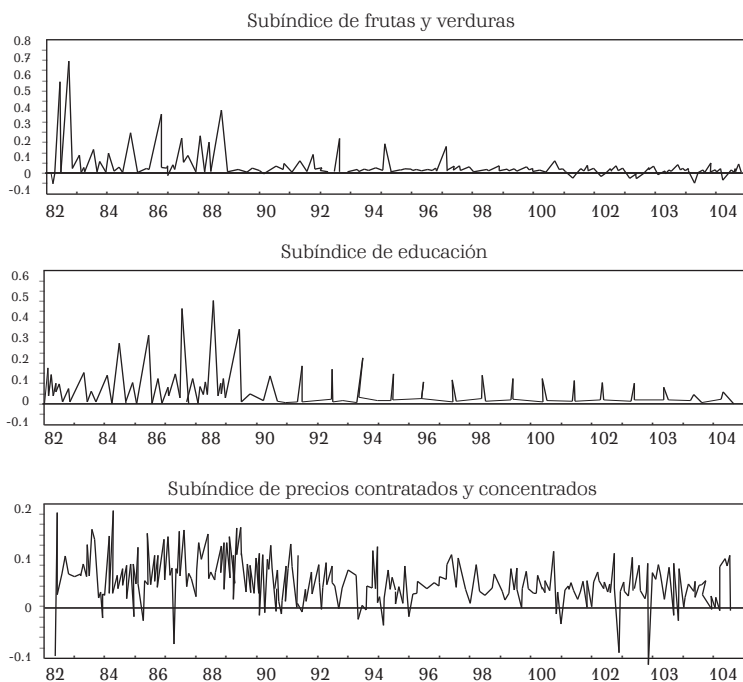
Fuente: Subíndice.

La diferencia entre inflación subyacente (véase la gráfica 2) y transitoria es la que hay entre inflación anticipada y no anticipada, y se considera neutral sobre el producto puesto que es anticipada. Sólo la inflación transitoria al no ser anticipada debería estar correlacionada con el producto. Para medir la inflación subyacente es necesario distinguir entre los choques transitorios de precios (considerados del lado de la ofer-

ta) y los choques persistentes (considerados de lado de la demanda), ya que si los cambios de precios son percibidos como de una sola vez, no tendrán un efecto prolongado sobre la tasa de inflación, por lo que el Banco Central no deberá intervenir o modificar su política monetaria.

La forma técnica de calcular la inflación subyacente por parte de Banxico es restarle al INPC los 93 genéricos más volátiles de los cuales 71 por ciento pertenecen a tres subíndices que son: frutas y verduras, educación y precios contratados y concertados por el sector público (véase la grafica 3).

Gráfica 3
Comportamiento de los subíndices más volátiles del INPC



LOS MECANISMOS DE TRANSMISIÓN

Los mecanismos de transmisión, es decir definición y ajuste continuo de los instrumentos de política monetaria, generalmente están encaminados a establecer un efecto en las tasas de interés de corto plazo para ajustar expectativas inflacionarias de los agentes económicos [Schwartz y Torres, 2000] y en torno a la credibilidad tanto de las intenciones como de los propios objetivos inflacionarios, es que se incide en la determinación de los precios vía la oferta agregada.

El mecanismo de transmisión que se ha utilizado básicamente sobre las tasas de interés de corto plazo para el establecimiento de las expectativas de los agentes económicos en México, ha sido el llamado “corto” el cual se explica de la siguiente manera:

Cabe destacar que si bien un objetivo de saldos acumulados negativos (entiéndase esto como el corto) influye sobre las condiciones bajo las cuales otorga la liquidez al mercado de dinero, ya que una pequeña parte de la demanda de base monetaria se atiende a tasas de interés superiores a las de mercado, el Banco de México siempre suministra la totalidad de la liquidez requerida para que la demanda de base monetaria quede satisfecha [Schwartz y Torres, 2000].

Es decir, el llamado corto sólo es una forma reiterada de confirmación por parte del Banco de México de alcanzar sus metas inflacionarias al intervenir en la formación de las expectativas económicas y no tanto de afectar la liquidez necesaria, ni mucho menos la requerida por el mercado.

La idea es que las expectativas aumenten las tasas de interés de corto plazo, y dirigir así las expectativas que se forman los agentes económicos con respecto a la oferta y demanda agre-

gadas, estas transmisiones están claramente relacionadas con cuatro instrumentos que son: tasas de interés, tipo de cambio, disponibilidad de crédito y precios de otros activos.

Cuadro 2
Los “cortos” como porcentaje de la base monetaria de 1995 a 2004
(Saldos acumulados de millones de pesos)

Años	Núm. de “cortos” por año	Intervalos de anuncios	Millones de pesos	% de la base monetaria
1995	16	Julio a diciembre de 1995 Enero a noviembre de	0 a -5	0.103
1996	6	1996	-5 a 0	0.042
1997	1	Enero de 1997	0 a -20	0.024
1998	6	Marzo a noviembre de 1998 ^a	-20 a -130	0.004
1999	1	Enero de 1999	-130 a -160	0.004
2000	6	Enero a noviembre de 2000	-160 a -350	0.007
2001	3	Enero a julio de 2001 Febrero a diciembre de	-350 a -400	0.006
2002	4	2002	-400 a -475	0.007
2003	4	Enero a abril de 2003 ^b Febrero a diciembre de	-475 a -700	0.01
2004	9	2004 ^c Julio de 1995 a diciembre de 2004	-25 a -69	0.022
	56		De 0 a -69 ^c	0.076 ^d

^a Entraron en vigor los depósitos obligatorios.

^b En abril se determinó 25 millones diarios.

^c Diarios.

^d Promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos de 1995 a 1998 de Gabriela Castellanos y de 1997 a 2004, Banco de México, informes anuales e informes trimestrales de política monetaria, varios números.

El corto resultó eficiente para el Banco de México, si lo contrastamos con los resultados de control de la inflación, ya que durante nueve años se instrumentaron 56 “cortos” los cuales en promedio representaron 0.076 por ciento de la base monetaria, es decir, no es significativo el monto del recorte de la liquidez.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México [2004], *La conducción de la política monetaria del Banco de México a través del régimen de saldos acumulados*.
———, *Informes anuales*, varios números.
———, *Política monetaria*, programa de varios años.
———, *Informe sobre la inflación*, varios números.
- CARARE, Alina y Mark Stone [2003], "Regímenes de meta de inflación", *Boletín del CEMLA*, abril-junio de 2003.
- CASTELLANOS, Sara G. [2000], "El efecto del 'corto' sobre la estructura de tasas de interés", *Documento de Investigación núm. 2000-1*, Banco de México, junio.
- CHAPOY BONIFAZ, Alma [2005], "Las metas explícitas de inflación como esquema para conducir la política monetaria: el caso de México", en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (coords.), *Inflación, crédito y salarios: nuevos enfoques de política monetaria para mercado imperfecto*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés [2003], *Política monetaria. Fundamentos y estrategias*, España, Thomson.
- GRAMLICH, Edward [2000], "Metas de inflación", *Boletín del CEMLA*, julio-agosto.
- PÉREZ LÓPEZ, Alejandro y Moisés Schwartz [1999], "Inflación y ciclos económicos", *Documento de Investigación núm. 9904*, Banco de México.
- TORRES GARCÍA, Alberto [2003], "Un análisis estadístico de la relación entre la inflación general y la inflación subyacente en México", *Documento de Investigación núm. 2003-05*, Banco de México, marzo.

Política monetaria de metas de inflación y objetivo prioritario: implicaciones para el desarrollo*

Nora C. Ampudia Márquez**

INTRODUCCIÓN

Existe la convicción, entre la mayoría de los bancos centrales del mundo, que la política monetaria debe enfocarse de manera prioritaria sobre el control de la inflación, eufemísticamente: estabilidad de precios o del poder adquisitivo de la moneda; porque dada la neutralidad del dinero en el largo plazo, dicha política no puede afectar el crecimiento económico y el nivel del empleo. De esta forma el banco central contribuye al mejor ambiente económico para el logro de dichos objetivos.

Como resultado de lo anterior se han ido instrumentado estrategias de metas de inflación e independencia del banco central (BC), que supeditan cualquier otro objetivo y elemento de evaluación al logro de dicha meta. El problema radica en que ante las crisis bancarias y/o financieras, la función de prestamista de última instancia se relega al objetivo del combate a la

*Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario de Economía Fiscal y Financiera "México la Nueva Agenda Monetaria, Fiscal y Financiera", UNAM, IIEC.

**Profesora-investigadora de tiempo completo de la Universidad Panamericana campus Guadalajara. E-mail: nampudia@up.mx

inflación, y lo mismo sucede ante escenarios de estancamiento económico, limitando la posibilidad de aplicar una política contracíclica.

De acuerdo con el enfoque poskeynesiano, en una economía pequeña y abierta, bajo un escenario de globalización financiera y libre flujo de capitales, dicha estrategia de metas de inflación retroalimenta la restricción crediticia y afecta los niveles de producción, la calidad y la generación de empleos, de manera que los desequilibrios económicos se retroalimentan con un importante costo sobre el bienestar social.

El presente trabajo muestra cómo la estrategia de metas de inflación seguida por el Banco de México (BdeM) incurre en dicho costo, al deteriorar la calidad del empleo y los niveles de crecimiento económico.

Adicionalmente incluimos un apartado sobre cómo otros países incluyen en su mandato legal objetivos adicionales para la política monetaria, explícitamente referidos al sostenimiento de los niveles de empleo y mayor crecimiento económico que le permiten una política monetaria más equilibrada y con menor costo social.

ANTECEDENTES

La política monetaria es en esencia la acción de las autoridades monetarias –el banco central– dirigida a controlar las variaciones en la cantidad de dinero o de crédito, de los tipos de interés, del tipo de cambio y de los flujos en el sistema de pagos, con el fin de colaborar con los demás instrumentos de política económica para controlar la inflación, reducir el desempleo, lograr una mayor tasa de crecimiento del ingreso o producción y/o mejorar el saldo de la balanza de pagos [Fernández, Parejo y Rodríguez, 2002: 365].

La política monetaria (PM) es parte de las funciones del BC, puesto que dichos bancos se ocupan de muchas cuestiones relacionadas como la gestión del sistema de pagos, la supervisión bancaria, la estabilidad del sistema financiero, la estabilidad del tipo de cambio y/o estrategia cambiaria [Blinder, 1998: 2].

Los objetivos, estrategia e instrumentación de la política monetaria han cambiado en el tiempo de acuerdo con la situación económica de los países, en función de los principales problemas relacionados con la misma,⁴ y en función de los cuerpos teóricos imperantes.

De hecho el concepto de PM es reciente y no aparece en la literatura económica ni en los debates políticos o la prensa sino a finales del siglo XIX. Así, en la práctica habían medidas de política monetaria sin una estructura teórica explícita de fondo, donde el pragmatismo y el sentido común dominaban las acciones en materia monetaria. Fue a finales del siglo XIX cuando se desarrolló el cuerpo teórico que habrá de enmarcar, pero no determinar en su totalidad, las acciones de política monetaria, a la par que evolucionaban las instituciones y los instrumentos para su aplicación [Ampudia, 2003: 119].

Aunque el control de la inflación y la función de prestamista de última instancia siempre han sido elementos de preocupación del BC, la estructuración de su estrategia monetaria depende de su concepción del fenómeno inflacionario.

En la evolución de la PM podemos observar diversos cambios que nos permiten clasificar en dos grandes grupos según el efecto final de su instrumentación. Así tenemos una PM enfocada hacia la oferta agregada, que dada la concepción de la

⁴Ante la existencia de problemas hiperinflacionarios, los bancos centrales han enfocado su objetivo prioritario hacia la estabilidad de los precios, ante el problema de inestabilidad financiera hacia la consecución de la misma, ante problemas de promoción del desarrollo y la industrialización hacia la promoción del crédito bajo condiciones preferentes.

inflación y la prioridad del momento se centra en la promoción de la actividad productiva, el crecimiento y la generación de empleos, bajo la conceptualización de que las causas principales de inflación son de carácter estructural como los cuellos de botella, la baja productividad y competitividad, y, por ende, la inflación por empuje de costos.

Bajo esta concepción la PM actúa mediante instrumentos directos de promoción del crédito, el control directo de tasas de interés, del tipo de cambio, encajes múltiples y cajones selectivos de crédito.

Producto del enfoque monetario de la inflación, de la neutralidad del dinero y la oferta monetaria exógena, donde en última instancia se considera la inflación como un fenómeno monetario, la PM se enfoca hacia la demanda agregada y su control mediante la fijación de objetivos intermedios relacionados con límites a la expansión de los agregados monetarios y el control directo de la tasa de interés.

Conforme los agregados monetarios muestran una gran inestabilidad, y comienza a predominar el enfoque de la oferta monetaria endógena, la PM sigue enfocada sobre la demanda agregada, pero por medio de su influencia indirecta en el mercado de dinero y capitales, ya sea controlando directamente la tasa de interés de referencia y eliminando el resto de los instrumentos de control directo: encaje legal, cajones selectivos de crédito, o bien mediante la aplicación de objetivos inflacionarios, la definición de metas de crecimiento del crédito interno neto o metas de inflación implícita o explícita.

Los cambios en el escenario financiero internacional, así como en la evolución económica del país, han marcado un sendero por el que transita la PM en un proceso constante de adaptación, precisión y flexibilización.

Así, por ejemplo, bajo el patrón oro muchos países presentaron serios problemas de déficit en su balanza de pagos

en función de la entrada o salida de oro como resultado de su comercio internacional. A principios de los treinta el principal objetivo de la PM se vinculaba a la administración del sistema monetario, el control del tipo de cambio y el evitar una PM laxa para estabilizar los precios.

Durante los setenta los altos niveles inflacionarios presentados en una gran cantidad de países junto con el estancamiento económico,² obligaron a los bancos centrales a enfocar la PM hacia el control de la inflación y el crecimiento económico. Dado que la inflación se consideraba más compleja que en última instancia un fenómeno monetario, se buscaba promover el incremento de la oferta agregada mediante de mecanismos directos de control y promoción de la actividad productiva, como los cajones selectivos de crédito, diversos encajes legales, control directo de tasas de interés y otras medidas de promoción del crédito al sector productivo, constituyendo así una política monetaria orientada a la oferta. La inflación se combatía mediante la reducción del crecimiento de los agregados monetarios.

Durante los ochenta la inestabilidad financiera y la gran recurrencia de crisis bancarias y financieras provocaron la inclusión de objetivos como: la estabilidad financiera, el buen funcionamiento de sistema de pagos y la discusión sobre la función de prestamista de última instancia, que junto con el predominio del neoliberalismo constituyó una PM orientada a la demanda.

En los noventa se abandonan los objetivos sobre el control de agregados monetarios, y se modifican las leyes para dotar de autonomía a los bancos centrales. La estabilidad financiera y el buen funcionamiento del sistema de pagos toman mayor relevancia.

²Estanflación.

Actualmente hay un doble consenso internacional.³ El primero es sobre la importancia de la estabilidad del poder adquisitivo del dinero o control de la inflación como objetivo prioritario de la PM, si se considera que el logro de dicho objetivo es la mejor contribución que un banco central puede hacer a una sociedad, para obtener un mayor crecimiento económico, equilibrado y sustentable, y por lo tanto, una mayor generación de empleos. El segundo consenso es sobre la estabilidad del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos.

En este contexto de combate a la inflación, se ha considerado que la independencia del banco central (BC) es un requisito indispensable para evitar las tentaciones de sacrificar la inflación en función de intereses políticos que buscan su promoción mediante el empuje al crecimiento económico y la generación de empleos.

De hecho "La política monetaria se ha convertido en el instrumento fundamental de la estabilización macroeconómica, y cada vez es mayor el número de países en los que está en manos de un banco central independiente" [Blinder, 1998: xi].

Los objetivos de la PM se han reducido sistemáticamente y enfocado sobre la estabilidad de precios y los instrumentos directos de control de la oferta monetaria se han cambiado

³Se señala un doble consenso porque no todos los países ponderan en la misma medida la estabilidad de los precios y del sistema financiero y de pagos. Adicionalmente muchos países incluyen en su marco legal objetivos relacionados directamente con la promoción del crecimiento económico, el empleo y el crédito a la producción, mientras que otros países sólo incluyen objetivos monetarios, relacionados directamente con las funciones de un banco central: prestamista de última instancia, banco de bancos, banco del gobierno, administrador de las reservas internacionales, administrador del tipo de cambio, buen funcionamiento del sistema de pagos, representante en instituciones financieras internacionales, agente fiduciario del gobierno, gestor de deuda ante organismos internacionales etcétera.

por instrumentos indirectos en conjunción con un dinámico proceso de liberalización del sistema financiero y de cuenta de capital que provee del marco operativo esencial para la libertad en los mercados de dinero y de capitales.

La instrumentación básica de la PM se realiza mediante operaciones de mercado abierto, y en algunos países, junto con el control de una tasa de interés de referencia.

En este contexto la PM tiene efectos de corto plazo sobre el nivel de la actividad económica, pero no así en el largo plazo, dado el supuesto de la neutralidad del dinero, de forma que en el largo plazo el producto interno bruto (PIB) y el empleo tienden a equilibrarse mediante las fuerzas libres del mercado. Lo que implica una economía ergódica donde el equilibrio real de largo plazo no se modifica con las decisiones que los agentes económicos toman día con día.

Si esto es así, el BC no debe preocuparse por dichos elementos, y debe concentrarse en los efectos de corto plazo que su política monetaria tiene sobre la demanda agregada, el nivel general de precios, los sistemas financiero y de pagos. Desde este punto de vista, el logro del crecimiento económico y la generación de empleos en muchos países no representan objetivos del BC, sino que conforman parte de la responsabilidad de otro tipo de instituciones públicas con funciones económicas cada vez más reducidas.

La definición y evaluación de la estrategia monetaria se centra en la meta inflacionaria, explícita o implícita y sus efectos sobre la economía mediante los mecanismos de transmisión de los canales del crédito, del tipo de cambio, del precio de los activos financieros, de la tasa de interés y en algunos bancos centrales, del canal de las expectativas inflacionarias.

El concepto predominante sobre el mercado y el dinero ha permitido la retracción de la política monetaria en la promoción del crecimiento económico, el desarrollo, la generación de empleos y la distribución del ingreso, y poco a poco la ha mantenido al margen de la sociedad y el bienestar social concentrándose únicamente sobre los mecanismos de intervención indirecta y sus efectos sobre el mercado de dinero y de capitales, el sector financiero, los flujos monetarios y su influencia en los precios relativos.

El dinero se concibe como una mercancía que opera básicamente como medio de cambio aunque posee funciones de reserva de valor y unidad de cuenta, desconociendo su origen como convenio social, mientras que el mercado opera más como lugar de intercambio que como relación social de ésta. Descontextualizadas de las relaciones sociales de intercambio –las luchas por el poder, los valores sociales, los intereses personales y el poder de mercado– las variables monetarias parecen moverse con dinámica propia y autónomamente en independencia de sus efectos sobre la distribución del ingreso, el bienestar social y el poder económico.

Muchos bancos centrales argumentan que lo anterior es falso, dado que el combate a la inflación permite eliminar los efectos negativos de la misma sobre la distribución del ingreso, permite asignar de forma más eficiente los recursos económicos, incrementar la rentabilidad de la inversión productiva, y, con ésta, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Así la consecución de objetivos socioeconómicos no está en sus manos y es responsabilidad de otro tipo de instituciones gubernamentales, aunque con más precisión de las decisiones de los agentes económicos que operan libremente por medio del mercado. En el largo plazo la economía tenderá al

equilibrio y los problemas en el sector real se resolverán gracias al libre mercado.

El control de la inflación es el elemento básico, mientras que en un segundo plano está el control del tipo de cambio, para preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda no sólo internamente, sino también externamente.

La instrumentación de la PM descansa en dos estrategias: la de una inflación objetivo (*inflation targeting*), y la de objetivos de inflación (*inflation targets*).⁴ La primera implica la definición de una meta explícita,⁵ y un compromiso legal y absoluto del banco central en función de dicha meta por lo que la función social de bienestar del BC se determina por su mandato legal, sus propios juicios de valor y quizás su interpretación de la voluntad política.

La segunda estrategia, otorga una mayor margen de libertad, puesto que la meta de inflación es implícita. Ambas estrategias pueden ser combinadas o no con un objetivo implícito o explícito de tasa de interés.

La evaluación de los bancos centrales en su desempeño se realiza en función de criterios como la estabilidad de precios, la cambiaria, de tasas de interés y la constitución de reservas internacionales.

⁴En el caso de la *inflation targeting*, el objetivo de inflación es explícito y puede ser puntual o mediante un rango, la estrategia en su totalidad se define en función de la prioridad que es la estabilidad de precios, y a partir de ahí se puede establecer una jerarquía de objetivos. Esto supone que la política monetaria está supeditada a dicha jerarquía y se enfoca en esencia sobre la meta de inflación y su logro. En el segundo caso de la *inflation targets*, el objetivo es implícito, lo que permite un mayor margen de acción y discrecionalidad en la política monetaria, pues hay objetivos adicionales como el crecimiento económico y la generación de empleos con los cuales es necesario establecer un balance al definir la táctica: instrumentos, secuencia de aplicación, etcétera [Meyer Lawrence, 2004].

⁵Dicha meta puede ser puntual, digamos 3 por ciento de inflación anual permanente, o temporal; o puede ser un rango, digamos de 2 a 3 por ciento. O como en el caso del Banco de México, de 3 ± 1 por ciento anual permanente.

IMPLICACIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y EL DESARROLLO DE UN OBJETIVO PRIORITARIO:
ESTABILIDAD DE PRECIOS

El análisis de este tipo de PM bajo el enfoque teórico poskeynesiano, revela sus inconsistencias y sus efectos sobre el nivel de actividad económica y en especial la inversión productiva, donde la incertidumbre, el tiempo y la formación de expectativas de rentabilidad son relevantes.

De acuerdo con este enfoque, el dinero es endógeno en el sentido de control⁶ y el crédito precede a los depósitos en el agregado, de forma que la banca comercial otorga crédito cuando éste es demandado por los inversionistas y luego se preocupan por conseguir las reservas necesarias [Gómez y Reyes, 2002: 67]. El BC no puede actuar en forma acomodaticia puesto que tiene que cumplir otro objetivo primordial “la estabilidad de precios”, de forma que la banca comercial recurre a los mercados monetarios para conseguir las reservas, y en dichos mercados la tasa de interés interbancaria y de reportos se determinan. Así en última instancia es la liquidez en el mercado monetario la que determina dichas tasas de interés.

Ante una gran demanda de recursos, habrá mayor crédito pero adicionalmente se tendrán mayores tasas de interés, en función de la liquidez, de manera que puede presentarse la restricción crediticia. El BC puede restringir el desarrollo del financiamiento endógeno de la economía al restringir la liquidez por medio del manejo directo de tasas de interés o su influencia indirecta en las mismas, y mediante el crédito interno neto.

Sin embargo, el BC no puede por sí mismo inyectar crédito privado en la economía, puesto que el crédito depende de

⁶La endogeneidad del dinero es aceptada actualmente hasta por los ortodoxos, para el caso de una economía abierta. El Banco de México reconoce dicha endogeneidad actualmente.

una demanda por el mismo, preexistente [Gómez y Reyes, 2002: 68].

Por su parte la demanda de crédito para la inversión productiva dependerá de las expectativas de rentabilidad de los empresarios, del riesgo que perciben en el proyecto de inversión, y de la expectativa de comportamiento del consumo en función de las expectativas sobre el crecimiento económico. Hay, por lo tanto, un ambiente de incertidumbre fundamental en el sentido de que es imposible conocer todos los resultados posibles de las acciones económicas que involucran tiempo calendario, es decir, tomadas en un mundo que no es ergódico [Gómez y Reyes, 2002: 69], lo que implica la imposibilidad del equilibrio.

Así las expectativas adquieren dinámica propia y motivan el desempeño de la inversión productiva, el consumo, el ahorro y la generación de empleos.

Dado que hay dos tipos de inversión, la inversión real o productiva y la inversión financiera, las expectativas y los movimientos en las tasas de interés ejercen efectos distintos en cada una de ellas.

La inversión real responde positivamente a las expectativas sobre el crecimiento económico, la rentabilidad esperada del proyecto de inversión e inversamente a la tasa de interés, en cambio la inversión financiera responde positivamente al incremento en la tasa de interés y el diferencial en el rendimiento de diversos instrumentos financieros y negativamente a la incertidumbre y el riesgo [Ampudia, 2005b: 2].

Elevadas tasas de interés en términos reales pueden generar un proceso de financiarización de las empresas (Salama, 1996), donde el departamento de finanzas es más importante que el de producción y los recursos excedentes generados en la compra de valores gubernamentales y priva-

dos son mayores a los obtenidos por la comercialización de los bienes y servicios que la empresa genera.

Los fondos que una empresa puede utilizar en un momento dado para incrementar los niveles de producción pueden ser internos o externos y no son sustitutos perfectos. Los fondos internos se refieren básicamente a la obtención de recursos de la misma empresa mediante el manejo adecuado de sus cuentas: mediante la reducción de inventarios, de la tenencia de valores gubernamentales manejados por tesorería, de sus cuentas por cobrar, del crédito a los clientes etcétera. Estos fondos raramente son reconocidos por la empresa misma como un financiamiento, es más bien un proceso de gestión del flujo de efectivo.

Por su parte los fondos externos, comúnmente llamados financiamiento, se refieren al crédito bancario, al mercantil (de proveedores), la emisión de acciones, bonos, certificados bursátiles y otro tipo de obligaciones, arrendamiento, factoraje, etcétera.

Los fondos internos son la fuente principal de financiamiento porque el empresario conoce a fondo su empresa, sus riesgos, sus utilidades y su desempeño determinando la motivación para las decisiones de inversión fija bruta y por ende crecimiento de la producción. Pero en escala macroeconómica, el crecimiento económico requiere de un gasto deficitario neto que sólo se puede financiar con la creación de crédito [Gómez y Reyes, 2002: 70].

La banca comercial, por su parte, requiere de información y certidumbre para el otorgamiento de créditos, adicionalmente a un margen de seguridad, pero éste es contracíclico, baja en los auges y sube durante las recesiones. Mientras que las expectativas de rentabilidad de las empresas sube en los auges y baja en las recesiones.

La banca comercial tiene departamentos especializados para pronosticar el comportamiento futuro de la economía,

pero les es imposible tener certeza al respecto, por lo que sus decisiones de a quién prestar se basan en el historial crediticio del demandante de préstamos, y en condiciones de mayor incertidumbre exigen mayores garantías por el crédito. Sin embargo, durante el auge cuando las expectativas empresariales son positivas y con ellas la demanda de crédito, la banca comercial no percibe el riesgo porque los clientes cumplen oportunamente sus obligaciones de pago y continúa otorgando créditos.

En ese momento la tasa de interés puede subir, no porque el banquero perciba un riesgo mayor (de hecho no tiene por qué percibirlo), sino porque el BC no siempre actúa en forma acomodaticia, pues su objetivo prioritario de estabilidad de precios se impone sobre su función de prestamista de última instancia y banco de bancos, restringiendo el crédito interno. Así la banca comercial busca alternativas de fondeo en el mercado monetario presionando al alza las tasas de interés. Dicho incremento en tasas es un resultado de la actividad crediticia en la economía y no una decisión voluntaria de los bancos.

Los márgenes de seguridad de la banca se reducen, pero dado que los empresarios mantienen sus expectativas optimistas apuestan a proyectos crecientemente riesgosos. Pero mientras la banca reciba oportunamente los pagos no dejarán de otorgar créditos, aún cuando la tasa de interés esté subiendo.

Como resultado aumenta el número de empresas con financiamiento especulativo y Ponzi y se reducen las empresas en posiciones de financiamiento seguras. La relación deuda/ingreso y deuda de corto plazo/deuda de largo plazo total del sistema económico se elevan notablemente durante la expansión económica. Las formas de conseguir reservas de la banca comercial son cada vez más costosas y el fondeo se encarecen.

Las innovaciones financieras, diseñadas para generar reservas, dejan de ser efectivas y la velocidad de circulación del

dinero no puede aumentar al nivel requerido para atender todas las demandas de crédito de corto plazo, lo que provoca que algunas unidades sobre endeudadas no encuentren refinanciamiento, lo que las obliga a vender activos para liquidar sus deudas y en función de la ley de la oferta y la demanda, los precios de los activos caen drásticamente. Se inicia así un proceso de deflación del precio de los activos, hasta llegar a un punto en que el valor de los activos es inferior al valor de la deuda y se desencadena una crisis financiera con efectos sobre el sector real de la economía [Gómez y Reyes, 2002: 72].

El BC, en su función de prestamista de última instancia interviene para impedir el colapso general, sin embargo, dado el predominio de su objetivo de control de la inflación (estabilidad de precios) y su estrategia de metas de inflación, surge un conflicto que pone en tela de juicio su desempeño y el logro de su meta inflacionaria. En este momento la política fiscal puede operar como alternativa al incrementar el gasto público para validar las expectativas empresariales en una economía sobreendeudada, lo que adicionalmente presionará el nivel general de precios. Si por otro lado la política fiscal se centra sobre el objetivo del equilibrio fiscal, la posibilidad de una crisis se incrementa.

POLÍTICA MONETARIA EN MÉXICO. ESTRATEGIA DE METAS DE INFLACIÓN

En el caso de nuestro país, la instrumentación de la PM se da mediante una estrategia de metas de inflación explícita y de objetivo único:⁷ “la estabilidad del poder adquisitivo del

⁷De acuerdo con el artículo 28 constitucional: “El objetivo prioritario del Banco de México es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” y de acuerdo con la Ley del Banco de México en su artículo 2o. “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda

dinero”, en una economía pequeña y abierta, con un tipo de cambio flexible, bajo un escenario de globalización financiera y de restricción crediticia.

La PM se maneja mediante de dos instrumentos principales: el corto monetario que sería el instrumento más visible para los agentes económicos en general y que pretende hacer converger las expectativas inflacionarias con la meta de inflación para afectar las tasas de interés, en especial la tasa de interés interbancaria de equilibrio TIEE y la de fondeo bancario y, la obligada gestión del crédito interno neto como instrumento para dirigir la base monetaria sobre una senda de expansión estable acorde a las proyecciones de Banco de México [BdeM] con respecto a los pronósticos sobre PIB e inflación, destacando que dicho instrumento opera básicamente mediante operaciones de mercado abierto.

Dichas operaciones de mercado abierto se realizan con valores gubernamentales e instrumentos propios (bonos de regulación monetaria Brems), y la gestión del crédito interno descansa básicamente sobre el crédito a la banca comercial y el régimen de saldos diarios, los depósitos voluntarios y obligatorios de la banca comercial en BdeM, y el crédito al gobierno federal.

Bajo un régimen cambiario de libre flotación y un régimen monetario de metas de inflación, en un escenario de globalización financiera, liberalización de la cuenta de capital y entradas masiva de flujos de capital, la esterilización es la vía obligada de control sobre la base monetaria.⁸ En este contexto, los instrumentos más importantes de la política monetaria son

nacional. En la consecución de esta finalidad, tendrá como objetivo prioritario *procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda*. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

⁸A partir de 1996, con el tipo de cambio flexible y un objetivo único de política monetaria, el BdeM acumula importantes cantidades de reservas internacionales y entra en un activo proceso de esterilización total.

los componentes del crédito interno neto (CIN), mediante de la menor intervención directa posible en el mercado de dinero; dejan la determinación de las tasas de interés y del tipo de cambio a la libre acción de la oferta y la demanda, e inducen, “en casos necesarios”, cambios deseables sólo por medio de la influencia indirecta que las operaciones de mercado abierto y el manejo de los componentes del CIN tendrían sobre la oferta y demanda de recursos vía subastas de créditos, y/o depósitos para la banca comercial, o bien mediante la compraventa de valores gubernamentales en directo o en reporto, ya sean valores del gobierno federal o bien del propio banco central.

El trabajar con una estrategia de meta de inflación explícita (*inflation targeting*), como es el caso del BdeM, implica un compromiso social fuerte en su objetivo, de forma que la esterilización se transforma en una especie de regla que permite la estabilidad dinámica de la base monetaria, sobre todo en un periodo de grandes entradas de capital externo y la consecuente acumulación de reservas internacionales por encima de sus niveles históricos. Esto es que la base monetaria crezca en una senda de expansión predecible, como podemos observar en la gráfica 1.

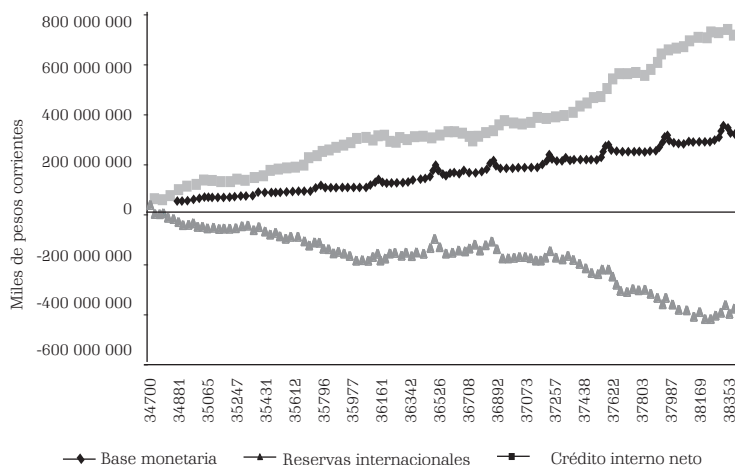
La esterilización se realiza mediante de la contracción o expansión del crédito interno neto según se haya expandido o contraído la oferta monetaria, como producto de la compra o venta de dólares de reserva del BC.

El saldo objetivo del “régimen de saldos diarios” del BdeM o “corto”⁹ es el “instrumento visible” de la política monetaria que el BC utilizaba como señal para informar sobre sus inten-

⁹Representa una proporción del crédito de BdeM a la banca comercial que otorgará una tasa de interés de castigo, dos veces la tasa de referencia, es en sí mismo un saldo objetivo para el cierre de las operaciones bancarias con el BdeM. Dado el régimen de saldos acumulados diarios, la banca comercial en su cuenta corriente con BdeM tratará de mantener en ceros al final del día su cuenta, es decir que evitará incurrir en un sobregiro. En primera instancia esto implica la elevación de la tasa de interés, sin embargo, esta situación no perdu-

ciones en cuanto al comportamiento de tasas de interés, y repercutir de manera directa e inmediata hacia las expectativas inflacionarias, incidiendo así sobre la dinámica de la inflación futura y el nivel de las tasas de interés.

Gráfica 1
Fuentes de la base monetaria, 1995-2005



Sólo recientemente en México se está efectuando una política monetaria de tasa de interés de referencia, es decir, que el banco central determina una tasa de interés.⁴⁰ Así, el BdeM ha venido cambiando la política monetaria, aunque por muchos años actuó afectando las condiciones bajo las cuales la banca comercial mantiene su cuenta única en el instituto central (facilidades de sobregiro y remuneración de depósitos) permite que el nivel preciso de la tasa de interés lo determine el mercado; si esta última no era congruente con el objetivo

ra porque toda la demanda de dinero será satisfecha, sólo que una pequeña proporción se satisfará a una tasa de interés de castigo.

⁴⁰O determina un nivel objetivo de tasa de interés.

de inflación, entonces modificaba su postura de nuevo hasta que el nivel de tasas de interés resultante fuese congruente con su objetivo monetario [Torres, 2002: 11-12].

Este saldo objetivo acumulado diario de las cuentas corrientes de la banca comercial en el BdeM: "corto", era el principal instrumento de política para influir rápidamente sobre las tasas de interés de corto plazo y las expectativas inflacionarias. Este instrumento tuvo un largo proceso de maduración, en algunas ocasiones utilizado para estabilizar el tipo de cambio y, en otras, la mayoría, para hacer converger las expectativas inflacionarias hacia la meta explícita de inflación. Su escaso monto no afectaba la liquidez en el sistema económico⁴¹ pero definitivamente modificaba las decisiones presupuestales de empresas y familias, y de esta forma ajustaba la tendencia inflacionaria hacia la baja y la demanda agregada.

La transparencia en lo que a este instrumento se refiere, y la creciente familiaridad con su uso para la banca comercial, había logrado que su incremento se reflejase en movimientos cuantificables y determinados en las tasas de interés; de hecho el BdeM logró estimar el movimiento futuro de tasa de interés por cada 6 millones de pesos que incrementaba el "corto".⁴² Por ejemplo, la definición clara de un monto diario⁴³ durante 2004

⁴¹De hecho se satisface toda la demanda de dinero salvo una pequeña porción de la misma, el monto del "corto" que se satisface a una tasa de interés de castigo (dos veces la tasa de referencia, Cetes 28 días) en las ocasiones en que la banca queda sobregirada. Sin embargo, dicho sobregiro puede no presentarse cuando los bancos se fondean por otros medios.

⁴²Un incremento en el corto de 6 millones mueve la tasa de fondeo bancario en 0.25 unidades de punto porcentual, de acuerdo con presentaciones del Banco de México en la ciudad de Guadalajara el 25 de febrero del 2005. Los principales analistas económicos e inclusive los bancos como Banamex, analizan ya la restricción monetaria (incremento en cortos) con efectos bien definidos sobre los niveles de tasas de interés. Véanse los artículos periodísticos de *El Financiero*: lunes 28 de marzo de 2005, p. 4; lunes 28 de febrero del 2005, p. 4; miércoles 2 de febrero de 2005, p. 4. lunes 31 de enero del 2005, pp. 6 y 12.

⁴³Hasta principios del 2003 el régimen fue de saldos acumulados para periodos de 28 días, a partir del 28 de marzo de 2003 se instaura el régimen de

e incrementos constantes de 4 millones de pesos permitió el movimiento de tasas en la dirección deseada por el BdeM, hacia 2005 los movimientos de 2 millones de pesos se dieron en la misma dirección y tiempo que el incremento de la tasa por la Reserva Federal de Estados Unidos.

De esta forma la PM se instrumentó básicamente por medio del saldo objetivo de la cuenta única de la banca "corto" y la administración del CIN. El primero repercute en el muy corto plazo la tasa de interés y la expectativa inflacionaria, en tanto que la gestión del CIN afectaba las condiciones de suministro y liquidez a la economía. Es decir eran complementarios.

RESTRICCIÓN CREDITICIA Y DESBANCARIZACIÓN

Desde la crisis bancaria de 1995, se han presentado en México dos fenómenos que han limitado el crecimiento económico y la generación de empleos: la restricción crediticia y la desbancarización. La primera¹⁴ implica: la contracción de la demanda de crédito por parte de las empresas y la de la oferta de crédito de la banca comercial. Y la segunda es el fenómeno del papel del crédito bancario dentro del sistema financiero total y la pérdida de participación en la captación de ahorro.

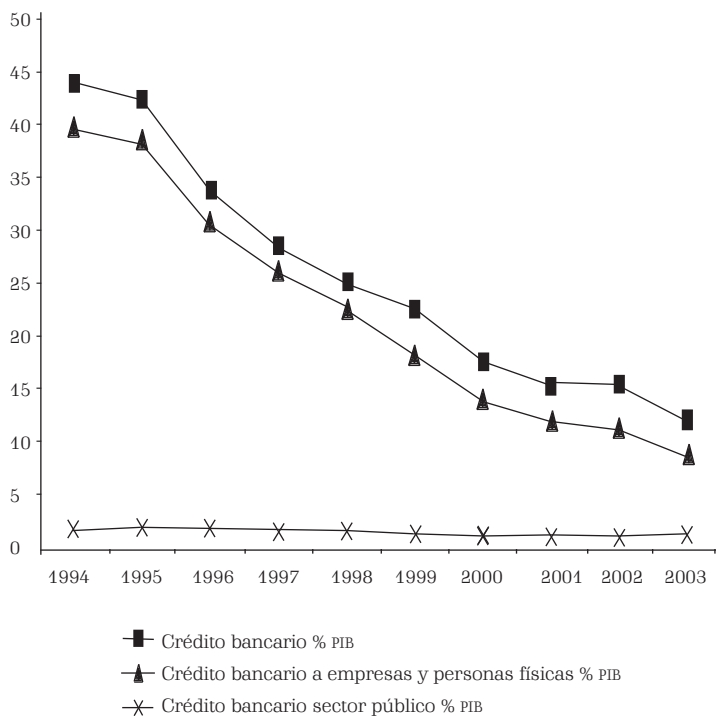
A inicios de la crisis bancaria/financiera de 1995, la contracción crediticia es producto de una caída tanto en la demanda de créditos por parte de los agentes económicos en

saldos diarios. Y los incrementos siguientes son homogéneos de 4 millones hasta agosto de 2004 (cinco movimientos), de 6 millones hasta enero de 2005 (cinco movimientos) y actualmente de 2 millones para febrero y marzo de 2005.

¹⁴Se entiende por restricción crediticia al resultado de la negativa de la banca comercial para otorgar créditos a empresas y familias, así como también a la negativa de los agentes económicos, en especial las empresas a tomar crédito bancario.

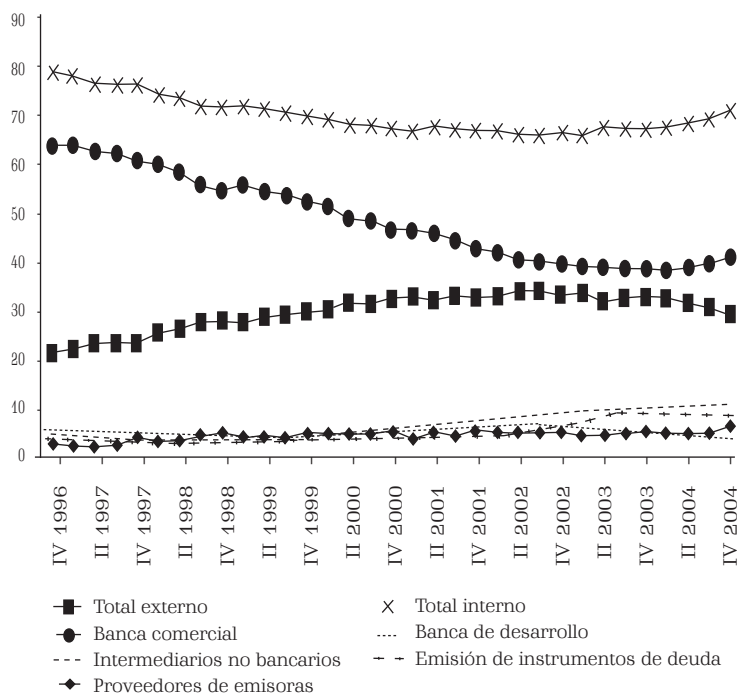
general, como producto de la negativa de la banca para otorgar nuevos créditos ante la falta de medios legales para recuperar las garantías. Sin embargo, aun con la recuperación de la actividad económica, hubo hasta el 2003 una negativa por parte de los agentes económicos a tomar crédito. Adicionalmente y a pesar de los cambios legales instrumentados para la recuperación de garantías, la banca comercial ha restringido el crédito a las empresas y personas físicas con actividad empresarial, pero no así al consumo y el crédito hipotecario.

Gráfica 2
Crédito bancario como porcentaje del PIB



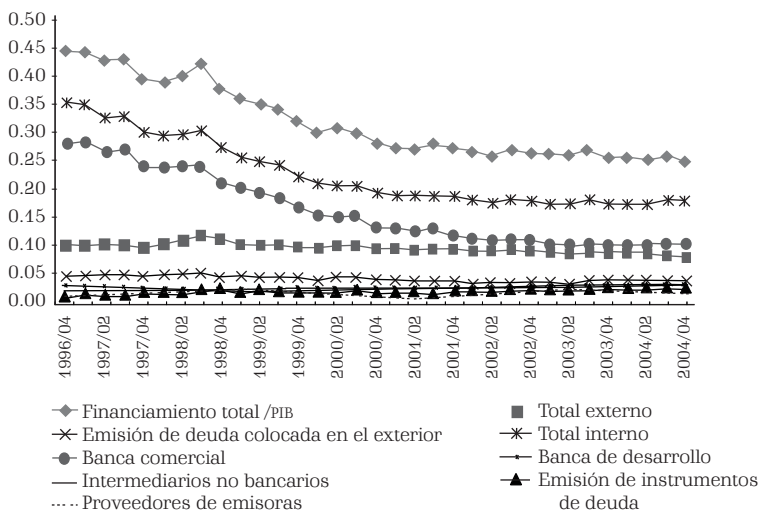
Tanto la restricción crediticia como la desbancarización, sacudieron de forma importante el financiamiento para la actividad empresarial. La gráfica 2 muestra el proceso de restricción crediticia, en ella podemos observar cómo el crédito bancario disminuye como porcentaje del PIB, mientras que en la gráfica 3 incluimos el financiamiento al sector privado no financiero donde se observa un claro retroceso, considerando el financiamiento de la banca comercial.

Gráfica 3
Estructura porcentual. Financiamiento total al sector privado no financiero



En la gráfica 4 podemos observar con claridad el fenómeno de desbancarización significa que los agentes económicos van sustituyendo el crédito bancario por otro tipo de financiamiento. Sin embargo, en el caso de México, el resto de los intermediarios financieros no han llegado a compensar la pérdida del financiamiento bancario.

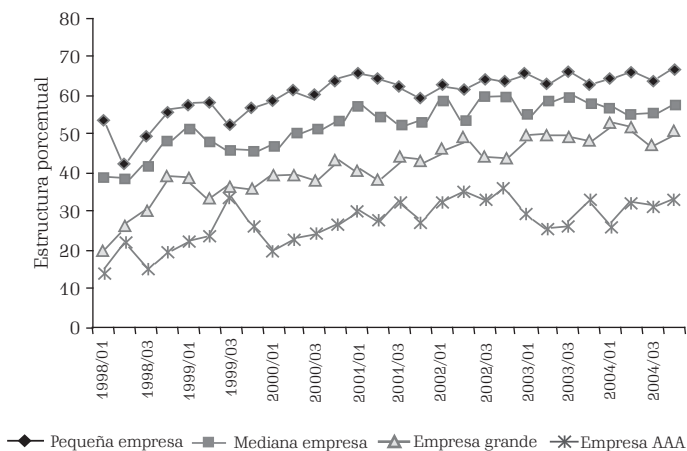
Gráfica 4
Financiamiento total al sector privado no financiero como porcentaje del PIB



Con relación al sector empresarial, es el crédito de proveedores el financiamiento sustitutivo a la caída del crédito bancario, con importantes efectos sobre el flujo de efectivo de las empresas y la cadena de valor. En la gráfica 5 podemos observar cómo las empresas se han financiado crecientemente con proveedores, incluso las empresas de mayor tamaño.

Este crédito de proveedores es el que no genera dinero, sino un flujo de efectivo restringido, pero sobre todo facilita el flujo de mercancías: la posibilidad de vender la producción autofinanciándola.

Gráfica 5
Financiamiento obtenido con proveedores



Las empresas se financian entre sí, de proveedor a comprador, lo que genera una cadena integradora en una especie de autofinanciamiento como resultado de un mercado crediticio bancario restringido. Esta sustitución de canales de financiamiento genera problemas de liquidez a las empresas y abre un circuito diferente en los mecanismos de transmisión de la política monetaria por medio del canal del crédito.

Ante el proceso de desbancarización y restricción crediticia y el poco alcance para acceder a otras fuentes de financiamiento (banca de desarrollo, bursatilización de deuda, emisión de acciones, deuda externa, factoraje, etcétera) las empresas tienen dos alternativas de financiamiento, el crédito a proveedores que como hemos visto ha crecido incluso para las empresas grandes y triple AAA o el financiamiento interno. En ambos casos el flujo de efectivo desempeña un papel determinante. Sin embargo, el crecimiento económico requiere de un gasto deficitario neto que sólo se puede financiar con la creación de crédito bancario.

La opción de incrementar el flujo mediante la reducción del crédito a los clientes, o de inventarios dependerá del poder de negociación del deudor y el acreedor. Una alternativa más cercana a la empresa es la reducción de los costos de producción. Pero en todos los casos, ante la restricción crediticia y el fenómeno de desbancarización, y el magro proceso de sustitución del crédito bancario por el financiamiento de otros intermediarios financieros, el efecto impostergable es la contracción de la inversión fija bruta y por lo tanto las bajas tasas de crecimiento económico.

A lo anterior hay que agregar que con un mercado interno deprimido y la apertura externa, la ampliación del margen de beneficios por medio del incremento en precios no es una alternativa viable, y dado el problema de flujo de efectivo, el proveedor no siempre estará de acuerdo con otorgar o incrementar su financiamiento, de forma que muy probablemente el ajuste se realice directamente con el trabajador, puesto que en el mercado laboral el empleador tiene un mayor poder de mercado. De esta forma el resultado se da mediante los contratos laborales y las condiciones de contratación.

Así tenemos un doble efecto:

1. El financiamiento con proveedores genera un problema de flujo de efectivo a lo largo de la cadena de valor y cuando se presenta un problema de insolvencia dicha cadena se fractura y con ella el tejido empresarial.
2. Con relación al mercado laboral, dada la segmentación del mercado de trabajo, el empleador impone condiciones laborales al momento de la contratación; reducen las prestaciones, utiliza la contratación temporal, la subcontratación, el pago por honorarios, a destajo, por comisión mercantil, el trabajo a domicilio y el denominado multinivel.

Así, los ajustes a la baja en las condiciones laborales representan una alternativa para reducir los costos de producción de las empresas. En el caso de México, algunos estudios han demostrado cómo los salarios nominales en las grandes empresas se han reducido a pesar de la prohibición explícita de la Ley Federal del Trabajo [Castellanos-Verdú y Kaplán, 2004: 15-18].

Por su parte la generación de empleos formales se estanca, la calidad del empleo y las condiciones laborales se deterioran y el sector informal se amplía [Ampudia, 2005a]. Incluso surge la informalidad dentro de la formalidad (un segmento de los trabajadores de la empresa no se registran o lo hacen con niveles salariales menores a los recibidos).

Dado que el mercado de dinero y el laboral son un espacio para obtener medios de pago, el dinero⁴⁵ no puede ser neutral, sobre todo porque el equilibrio final dependerá del poder de negociación de los agentes involucrados. Influyendo directamente sobre la distribución del ingreso y por ende el bienestar social.

OBJETIVOS ADICIONALES

EN EL MANDATO LEGAL DE LOS BANCOS CENTRALES

A pesar del predominio teórico-práctico referente a la independencia y el objetivo prioritario de estabilidad monetaria en la

⁴⁵El dinero es un convenio social, un contrato de aceptación donde el gobierno ha desempeñado un papel central en su determinación e institucionalización como medio legal de pago. El mercado por su parte es una relación social de intercambio, no hay mercado si sólo hay oferentes, ni hay mercado si sólo hay demandantes; para que el mercado exista, debe haber un convenio de intercambio entre oferentes y demandantes, y las condiciones de negociación dependerán del poder económico, político, y social de los participantes, donde los valores éticos, morales, económicos y sociales serán determinantes.

gestión de la política monetaria, algunos bancos centrales se mantienen en su marco legal dos tipos de vínculos con la promoción del crecimiento económico, el empleo y el desarrollo.

El primer vínculo establece la obligación de secundar y permitir el logro de dichos objetivos para sustentar y apoyar con estabilidad la política económica general del gobierno; mientras que el segundo vínculo, mucho más directo, se relaciona con el hecho de que varios bancos centrales mantienen, dentro de su marco legal, los objetivos de crecimiento económico y empleo de manera explícita, como es el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos, del banco de Japón, Inglaterra, Cuba, Canadá, Australia, Guatemala, Sudáfrica, Malasia, y Emiratos Árabes Unidos, entre otros, como podemos observar en el cuadro 1.

Mientras que otros países como India, Bélgica, Ecuador, Noruega, Panamá, Sudáfrica, Tailandia y Costa Rica, no tienen presente en la ley del banco central la promoción del crecimiento económico y el empleo, pero sí forma parte de sus objetivos, misión, visión y/o funciones.

Estos países que preveen en su ley los objetivos de crecimiento económico y generación de empleo, o bien incluyen en su misión, visión o funciones tales objetivos, presentan adicionalmente elevadas tasas de crecimiento económico, de crédito bancario como porcentaje del PIB y de formación bruta de capital.

Aunque es difícil determinar si dicho crecimiento económico y orientación del crédito hacia el sector privado sea resultado de su política monetaria, es indiscutible que la orientación de la misma hacia objetivos adicionales a la estabilidad de precios (poder adquisitivo de la moneda) debe presentar un marco de política e instrumentación mucho más flexible, proclive, y sensible a las necesidades de la población con respecto a dichos indicadores.

Cuadro 1
Bancos centrales, objetivos de política monetaria e indicadores sobre crecimiento y desarrollo

Banco central	Estabilidad de precio	Crecimiento económico	Promover el empleo y/o desarrollo económico	Estrategia monetaria de inflación	Crecimiento del PIB, porcentaje anual 1990-2003	Crédito interno bancario como porcentaje del PIB 2003	Tasa de desempleo abierto 2000-2002	Línea de pobreza menos de un dólar diario	Línea de pobreza menos de dos dólares diarios	Formación bruta de capital % del PIB 2003	Formación bruta de capital % anual de crecimiento 1990-2003
Alemania	■			✓	1.5	142.9	8.6	3.3	14.3	18	0.5
Argentina	■				2.3	50.9	19.6	3.3	14.3	15	1.6
Australia	■		■		3.8	104.5	6			25	6.2
Austria	◇	◇	◇		2.1	122.7	4			25	2.1
Belice		◇	◇								
Belgica	■	◇	◇		2.1	112.2	6.9			20	2.2
Bermudas											
Bolivia	■	◇			3.5	60	5.2	14.4	34.3	11	3.6
Brasil	◇			✓	2.6	61.1	9.4	8.2	22.4	18	2.2
Canadá	■	■	■	✓	3.3	92.3	7.7			20	4.5
Chile	■		■	✓	5.6	70.6	7.8		9.6	24	5.4
China		◇	◇	✓	9.6	177.9	4	16.6	46.7	44	10.9
Colombia	◇			✓	2.3	35.2		8.2	22.6	15	0.9
Costa Rica	■		■		4.8	39	6.4	2		20	
Corea del Sur	◇										
Cuba	■		■		3.9						
Dinamarca						161.9	4.3			20	5.3
Ecuador		◇	◇		2	19.7	9.3	17.7	40.8	28	4.9
Egipto					4.5	117.2	9	3.1	43.9	17	5.2
Emiratos Árabes Unidos	■				4.2	47.9	2.3				

Cuadro 1 (Continuación)

Banco central	Estabilidad de precio	Crecimiento económico	Promover el empleo y/o desarrollo económico	Ordenado	Estrategia monetaria de metas de inflación	Crecimiento del PIB, porcentaje anual 1990-2003	Crédito interno bancario como porcentaje del PIB 2003	Tasa de desempleo abierto 2000-2002	Línea de pobreza menos de un dólar diario	Línea de pobreza menos de dos dólares diarios	Formación bruta de capital % del PIB 2003	Formación bruta de capital % anual de crecimiento 1990-2003
España	◇					2.8	138.7	11.4	46	37.4	26	3.5
E.U.	■	■	■	■		3.8	15.5	1.8	16	37.4	17	5.9
Guatemala	■	◇	◆	◆		5.9	57.3		34.7	79.9	24	6.9
India	◇		◇	◇		2.7	150.4	5.1			16	4.3
Inglaterra	■	■	■	■	✓	1.2	157.3	5.4			24	-0.5
Japón	■	■	◆	◆		5.9	152.1	3.8	2	9.3	21	2.9
Malasia	◇	◇	◇	◇		3	38.5	2.4	9.9	26.3	20	4.1
México	■		◇	◇	✓		94.6	3.9			18	
Noruega	■	■	■	■	✓	3.2	186.6	5.2			21	5.2
Nueva Zelanda	■	■	■	■	✓	4.2	88	13.2	7.2	17.6	26	8.6
Panamá						3.3	261.8	5.8			18	6.2
Rusia	■					-1.8	27.6	8.6	2	7.5	20	-11.5
Singapur		◇				6.3	88.4	5.2			13	2.5
Sudáfrica	■	◇	◇	◇	✓	2.3	158.2	29.5	40.7	34.1	17	3.3
Suiza	■	■	◇	◇	✓	1.2	174.7	2.9			20	1.4
Tailandia		◇				3.7	113	2.6	2	32.5	25	-3.5

■ Mandato incluido en la Ley del Banco Central.

◇ Objetivo establecido en la definición de la misión, visión, función u objetivos del Banco Central.

◆ Mandato de promover el desarrollo, incluido en la Ley del Banco Central.

Fuente: Cuadro 1 y Banco Mundial, World Development Indicators 2005.

Cuando los objetivos son únicamente la estabilidad de precios, de los sistemas de pagos y financiero, la instrumentación de la política monetaria se jerarquiza en función de dichos objetivos y el análisis del BC se enfoca sobre el fenómeno inflacionario y sus componentes lo que resta importancia a los efectos de corto plazo que dicha política genera en el sector real de la economía [Ampudia, 2005a: 16].

La mayoría de los bancos centrales tienen la estabilidad de precios como objetivo principal o prioritario a pesar de que mundialmente las tasas de inflación se han reducido sistemáticamente, y como podemos observar en el cuadro 2 salvo los latinoamericanos, el resto de los países comprometidos con la estabilidad de precios y un objetivo inflacionario mantienen bajos niveles inflacionarios. La pregunta es ¿por qué si la inflación muestra niveles tan bajos en un número importante de países sigue manteniéndose como un objetivo prioritario?

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA EN MÉXICO

La PM en México no siempre estuvo en función de un objetivo prioritario: la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, anteriormente tenía un mayor número de atribuciones e instrumentos. Con las reformas de principios de los setenta el Banco de México (BdeM) contó con las más amplias atribuciones para regular de manera directa, cuantitativa y selectiva la inversión de los recursos captados por todas las instituciones de crédito no sujetas a un régimen jurídico especial; regular el volumen y composición de sus obligaciones y fijar las características fundamentales de la operaciones básicas internas del sistema bancario y determinar las que éste pueda celebrar con el exterior.

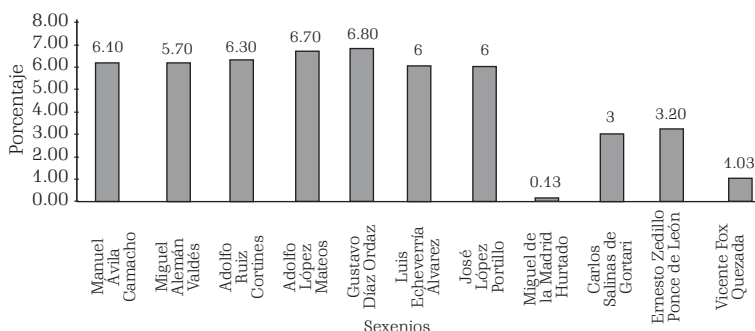
Durante los setenta y los ochenta el BdeM hace un uso intenso y novedoso de instrumentos de canalización del ahorro nacional en inversiones productivas y útiles a la comunidad, establece fideicomisos financieros de fomento al desarrollo en la institucionalización del crédito selectivo. En esa época la política monetaria tenía diversos objetivos, entre ellos, la promoción de la actividad productiva mediante la orientación del crédito bancario por medio de los cajones selectivos de crédito, tasas de interés preferenciales por tipo de actividad económica y un sistema de encajes legales diversos con el objetivo de promover el crédito hacia actividades productivas predeterminadas [Fernández, 1976: 20-21].

Es el periodo de la llamada represión financiera, la inflación se consideraba un fenómeno estructural, y de exceso de demanda agregada, y su combate era multiinstitucional buscando incrementar la productividad, aumentar la oferta agregada y disminuir la demanda agregada. El control de la inflación no se consideraba un objetivo en sí, sino un medio e instrumento de control para evitar el deterioro en la concentración del ingreso, permitir el crecimiento económico y no impedir la atención de las demandas sociales. Dicho control descansaba sobre una política de estrategia global que modificará la estructura de la sociedad y la estructura económica [López Portillo, 1980: 248] y su combate no debía frenar la economía ni la generación de empleos.

Las acciones para combatir la inflación se resumieron en: incrementar la producción, en particular la de productos básicos, aumentar la productividad; modernizar el aparato comercial, modular la demanda, importaciones selectivas y temporales, financiamiento del desarrollo y costos-precios-utilidades que significaban proteger los intereses del consumidor en el corto plazo, sin impedir la reinversión necesaria para generar mayor producción.

El principal problema era la falta de coordinación entre las políticas fiscal y la monetaria, y la tendencia a incrementar el gasto público mediante un déficit financiado por medios inflacionarios (la expansión de la oferta monetaria mediante el financiamiento del déficit público con préstamos del BC). Desde entonces, las tasas de crecimiento económico han venido siendo persistentemente débiles como lo muestra la gráfica 6.

Gráfica 6
Crecimiento promedio por sexenio del PIB



CONCLUSIONES

¿Debe la política monetaria abarcar objetivos más amplios que la estabilidad del poder adquisitivo del dinero y la estabilidad macroeconómica? ¿Debe comprender en sus metas el crecimiento económico del producto y el mayor nivel de empleo posible?

En el corto y largo plazos el dinero *no es neutral*, afecta las decisiones presupuestales de los agentes económicos, represente sobre el nivel de las tasas de interés, el nivel general de precios y por ende sobre los precios relativos y las decisiones de producción, ahorro, inversión y consumo. El sistema eco-

nómico no es ergódico y por lo tanto no tiene por qué tender al equilibrio, más bien es inherentemente inestable.

En el corto plazo la política monetaria afecta el nivel del producto y del empleo y la distribución del ingreso, y dado el efecto en la distribución del ingreso afecta los resultados del mediano y largo plazos, aun cuando los agentes económicos tiendan a ajustar sus decisiones presupuestales con el correr del tiempo.

De acuerdo con el artículo 28 constitucional y al 2o. de la Ley del Banco de México, éste no es legalmente responsable sobre los efectos de la política monetaria en la dinámica económica, tampoco es responsable, ni tiene entre sus objetivos la generación de empleos y la promoción del crecimiento económico.

La definición de la estrategia de metas de inflación explícita, centra toda la atención del BdeM en la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, y toda la instrumentación de la misma se enfoca a dicho logro. Su política monetaria restrictiva afecta la liquidez en el sistema, y con ella, dada la restricción crediticia y los pocos efectos de la profundización financiera [Ampudia, 2005b] sobre el crédito a empresas y personas físicas con actividad empresarial referente en la formación bruta de capital.

El análisis y la atención del banco se concentran sobre el fenómeno inflacionario y sus componentes lo cual resta importancia a los efectos de corto plazo que dicha política genera en el sector real de la economía. En un contexto de globalización internacional de capitales, liberalización financiera y de cuenta de capital, en una economía pequeña y abierta, con tipo de cambio flexible, como es el caso de México, hay un mecanismo de transmisión por el canal del crédito que influye en la calidad del empleo y la creación de empleos formales [Ampudia, 2005a: 16].

Dada la existencia de mercados laborales segmentados y la técnica de costo plus, la política monetaria enfocada sobre un único objetivo y bajo una estrategia de metas de inflación explícita ha retroalimentado la restricción crediticia bancaria generando problemas de financiamiento para el sector empresarial que ha tenido que recurrir al financiamiento con proveedores y la reducción de los costos laborales bajo nuevos esquemas de contratación que deprimen la calidad del empleo.

En función de lo anterior, es recomendable plantear la necesidad de ampliar los objetivos del Banco de México, incluyendo el crecimiento económico y la generación de empleo, o bien establecer la misión, visión y objetivos de la institución como es el caso de los países analizados en el presente trabajo además de presionar por el lado del Congreso a que el banco central mismo evalúe los efectos de corto plazo de la política monetaria sobre el sector real de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- AMPUDIA MÁRQUEZ, Nora C. [2003], "Treinta años de política monetaria en México 1970-2000", en Etelberto Ortiz Cruz, *Hacia una política monetaria y financiera para el cambio estructural y el crecimiento*, México, Plaza y Valdés.
- [2004], "Análisis crítico de la política monetaria en México", *Working Paper Series* núm. 0421, CUCEA, Centro de Investigación de Teoría Económica, Universidad de Guadalajara.
- [2005a], "*Política monetaria, restricción crediticia y empleo*", *Working Paper Series*, núm. 0529, CUCEA, Centro de Investigación de Teoría Económica, Universidad de Guadalajara.
- [2005b], "Restricción crediticia y baja profundidad financiera. Obstáculos para el desarrollo", *Working Paper Series*, núm. 003, Centro de Investigación e Innovación Tecnológica, Universidad Panamericana, campus Guadalajara.

- BLINDER, Alan S. [1998], *El banco central: teoría y práctica*, España, Antoni Bosch editor.
- CASTELLANOS, G. Sara, Rodrigo García-Verdú y David S. Kaplan [2004], "*Rigideces Salariales en México. Evidencia de los registros del IMSS*", *Documento de Investigación 2004-2003*, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, José Alberto Parejo Gámir y Luis Rodríguez Sáiz [2002], *Política económica*, España, McGraw Hill.
- FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto [1976], "Reflexiones sobre aspectos fundamentales de la banca central en México", en *Cincuenta años de Banca Central*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas, núm. 17.
- GÓMEZ, José Eduardo y Nidia Ruth Reyes [2002], "El racionamiento del crédito y las crisis financieras", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 7, segundo semestre.
- Leyes Bancos Centrales de: Alemania, Australia, Austria, Belice, Bélgica, Bermudas, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Guatemala, India, Inglaterra, Japón, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, EU, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, West African States. <http://www.banxico.org.mx/hOtrosServicios/FSOtrosServicios.html>
- LÓPEZ PORTILLO, José [1980], *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Talleres Gráficos de la Nación, agosto.
- MEYER, Lawrence H. [2004], "Practical Problems and Obstacles to Inflation Targeting", en *Review [Federal Reserve Bank of Saint Louis]*, vol. 86, núm 4, julio/agosto.
- TORRES GARCÍA, Alberto [2002], "Un análisis de las tasas de interés en México a través de la metodología de reglas monetarias", *Documento de investigación 2002-2011*, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, diciembre.
- SALAMA, Pierre [1996], "Financiarización excluyente en las economías latinoamericanas", en *Comercio Exterior*, México, julio, pp. 537-548.

Autonomía del Banco de México, política monetaria y desempeño económico

Sergio Cabrera Morales

LOS BANCOS CENTRALES...

... a lo largo de su historia y desempeño siempre han seguido la ruta del discurso hegemónico y de los intereses que prevalecen en la sociedad, pero sobre la base de una legalidad pre-establecida. De esta manera los bancos centrales se presentan como los instrumentos y mecanismos de adecuación de las condiciones económicas imperantes con las ideas y discursos dominantes. Orientación que no siempre se encuentra asociada a uno de sus supuestos principios rectores, que es actuar como un instrumento regulador y detonante del desarrollo económico en beneficio de la sociedad. Comprometiendo de esta manera toda su funcionalidad al servicio de unos cuantos y excluyente de las mayorías de la sociedad.

Un elemento importante es que la naturaleza del banco central durante el siglo xx, como uno de los eje articuladores de la economía, es su cambiante orientación que le ha impuesto el proceso económico capitalista. Pero, para evitar un funcionamiento antisocial generalizado, ha sido preciso legislar sobre un principio rector y orientación general: el compromiso de buscar el bienestar social. En esta perspectiva no siempre exenta de contradicciones y conflictos, es que las funciones

regulatorias de la moneda, el crédito y el tipo de cambio por parte de los bancos centrales, se organizan, estructuran y promueven.

Los métodos de intervención de los bancos centrales son varios [Kock, 1941: 138], y la mayoría supone intervenir en el mercado y orientar de esa manera la economía, a lo que la ortodoxia académica y política del libre mercado se opone. Aunque, como ha sido evidente, la supuesta libertad de los mercados ha contado también con su intervención en la economía, mediante medidas que van desde dejar a las “libres” fuerzas del mercado la determinación de la oferta monetaria, y con ello el precio del dinero, beneficiando a ciertos sectores económicos, hasta aquellas de las que hemos sido testigos en los últimos 25 años, como lo ha sido el control salarial, el ajuste a metas inflacionarias, hasta el juego de la política monetaria y cambiaria, etcétera.

AL BANCO CENTRAL EN MÉXICO...

...se le puede considerar como uno de los frutos de la revolución de 1910-1917, hecho que se convirtió en el referente obligado para la socialidad y cohesión nacional que se ha tratado de imponer a lo largo del siglo xx, lo cual se encuentra consagrada en la Carta Magna de 1917. Discurso fundacional donde aparece la necesidad de un órgano que pudiera generar certidumbre económica y solidez, como uno de los nexos más importantes entre la economía de mercado y el estado moderno, espacio institucional que ocupa la construcción de la fundación del Banco Central de México, el Banco de México (Banxico). Órgano que en realidad no logra definirse claramente en el ámbito económico sino hasta 1925, y cuya consolidación se realizará hasta después de la crisis 1929-1933

[Cabrera, 2005: 555]. A partir de la reforma del Banxico de 1925 se hizo hincapié en que “Hay efectivamente, en un banco controlado por el gobierno, el grave peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público” [Informe, 1993: 292]. Y aunque esta advertencia fue uno de los principales peligros, en realidad, y por razones propias de las circunstancias de la época histórica del país, de la institución y horizonte en el que se concreta el Banxico, se incurrirá de manera reiterada en la transgresión de tal advertencia.

Más tarde se volvió hacer hincapié, en la Ley Orgánica del Banxico de 1936, la cual sustituyó a la primera, en los peligros que corre una economía y sociedad, cuando el banco central no tiene contrapesos e institucionalidad; allí se reafirmó la decisión de conferir al banco central una más sólida autonomía, imponiendo, incluso, candados más severos en la emisión de billetes [Informe, 1993: 292]. Obligación que una vez más fue difícil de cumplir. En los dos periodos que van de entre 1940-1954 y 1955-1970, el Banxico siguió siendo una institución que si bien solía incurrir en el tabú de hacer uso político del instrumento, se hizo con prudencia. Quizá la mejor forma de evaluar esta transgresión de algunas reglas, aún con cierta responsabilidad, es su contribución al desempeño económico. En esos 30 años si bien se presentan conflictos y anomalías propias de la economía de mercado en un país subdesarrollado, se pueden advertir altas tasas de crecimiento [Cabrera, 2005].

EL CONTEXTO ANTERIOR A LA AUTONOMÍA DEL BANXICO...

...es definitivo para entender los cambios que promovieron las autoridades mexicanas para la reorientación del banco central. Desde la década de los setenta se buscó imponer un

rotundo cambio en la funcionalidad de los bancos centrales a nivel mundial, sobre todo por el alarma de que ciertas variables económicas comenzaban a salirse de los causes normales, como lo es la inflación de mediados y fines de los setenta y ochenta, acompañada del endeudamiento cada vez mayor de los gobiernos, y en un contexto de crisis y metamorfosis que la economía mundial enfrentó. Esto obligó a imponer como criterio único, la religión de que la intervención gubernamental keynesiana en el ámbito económico se debería de eliminar de manera rápida y radical, sobre todo en los países subdesarrollados; circunstancia que impuso un papel más pasivo a los bancos centrales y en esa medida al Banxico. Ello llevó a confeccionar una política básicamente procíclica, que bajo el contexto económico mundial, se concretaba en la inhibición del crecimiento, y por ello mismo, la promoción de una perspectiva poco halagüeña para salir de la crisis de manera rápida, o por lo menos decorosa; que, además, en el largo plazo generaría mayores rezagos de los que combatía. Esta crítica no supone nostalgia por los errores del pasado, pero se puede advertir que se está ante una situación absurda: ante varios años de inflación incontrolable, resultado de las mismas dificultades de la acumulación de capital, se impondrán políticas que impedirán aún más el crecimiento. Esta orientación fue decidida y promovida desde el Banco Mundial (WB) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Todo ello acompañado de la crisis fiscal del estado, cuya razón última y primera se encontraba en las dificultades que genera la economía de mercado, circunstancia donde las instituciones gubernamentales, tratando de evitar las dificultades y generar mejores condiciones, recurren a altos gastos por una u otra razón, pero siempre a cargo del erario público.

La inflación es considera, básicamente por los organismos financieros internacionales y los funcionarios gubernamenta-

les locales, como un alto impuesto a las clases trabajadoras de ingresos fijos y bajos, y por tanto un mecanismo promotor de una regresiva distribución del ingreso. Pero esta estrategia que se proponía, parecía ser la menos indicada. Varios sectores de la sociedad se opusieron a tal orientación, previniendo que esa perspectiva no era el mejor antídoto, ni el mejor momento para imponerla. Advertencia que desde la perspectiva de 25 años después se ha comprobado que no era la acertada, ya que el objetivo central a combatir por la política económica, la inflación, no ha sido realmente combatida ni sus efectos negativos, y si se ha generado un fuerte deterioro en el ámbito de la economía real y del nivel de vida de grandes sectores de la sociedad, lo cual sin duda, resulta ser uno de los aspectos que impide combatir de manera integral la inflación. Lo anterior, por supuesto, no supone que se deseen altas tasas de inflación, sino más bien se trata de cambiar la perspectiva, poniendo en el centro, estrategias que no sólo eviten la inflación, sino sobre todo el acentuamiento de la pobreza y la concentración del ingreso, es decir, evitar una mayor regresividad en la distribución del ingreso, cuyo mejor antídoto es pugnar por una política de crecimiento distributivo.

La década de los ochenta para las economías de América Latina no significó más que el drenaje de riqueza hacia los centros financieros, y con ello el acentuamiento de la debilidad de los gobiernos en casi todos los ámbitos de la precaria institucionalidad construida desde la posguerra. Hacia fines del periodo que se llamó la década perdida, la institucionalidad de la mayor parte de los países latinoamericanos ya se encontraba totalmente al servicio de las políticas de los organismos financieros internacionales. En un contexto en el que el discurso de la simulada libertad de mercado había sido asumido de manera íntegra por las autoridades de los países de América Latina, lo que facilitó aún más la imposición de un cambio radical en la orientación económica del estado.

México es sin duda un buen ejemplo de tal circunstancia. Las autoridades de todos los niveles y todas las dependencias entre 1982 y 1988 emprendieron una serie de cambios que se conformaron como los pre requisitos políticos, legales y económicos para adecuarse a la nueva perspectiva de la economía globalizada, liderada por el neoliberalismo instrumentado por los organismos financieros internacionales y las corporaciones transnacionales y sus gobiernos. Ello se realizó ante una sociedad mexicana extenuada políticamente y empobrecida. Sobre esa base, el gobierno entre 1988-1994 logró imponer de manera definitiva dicha orientación. La economía, apoyándose en el campo de la política, cambió totalmente su rostro.

El eje del cambio estuvo guiado por dos objetivos: el primero, una lucha sin cuartel contra la inflación, y con ello, el segundo objetivo, la transformación radical del papel del estado en la economía, como se aprecia en el proceso de desincorporación de los bienes públicos. En ese contexto se construye un discurso circular, que si bien ya se había fortalecido desde el gobierno anterior, ahora aparecía perfeccionado a base de repetirlo de todas las maneras y en todos los tonos y en todos los foros, mentira que no sólo se convirtió en verdad, sino que la hicieron aparecer como la única y la mejor.

El proceso inflacionario en México fue resultado de la pésima gestión de los gobiernos anteriores, sobre todo entre 1970 y 1988, el cual se había salido totalmente fuera de control entre 1982 y 1988, llegando en 1987 hasta 159.2 por ciento. En este contexto entre 1988-1994 se perfeccionaron todos los mecanismos para orientar la lucha en contra de la inflación. En este proceso el Banxico fue una de las puntas de lanza de tales objetivos, y mediante una serie de cambios constitucionales, leyes, etcétera, se logró otorgarle la condición autonómica. Esta nueva modalidad no implicaba cambios en lo que significa las funciones propias de los bancos centrales, el Banxico se-

guía teniendo una funcionalidad sobre la base de una serie de tareas relacionadas con su papel como emisor principal, banquero del gobierno y agente financiero exclusivo. Al que se sumaban otras funciones como mecanismo compensador y de liquidación de saldos bancarios, prestamista en última instancia de la banca privada, además de asesorador y administrador de las reservas internacionales, aunque ahora atado, mediante una nueva legalidad, a las necesidades del gobierno.

En todas esas funciones el Banxico siempre, de una u otra manera, se había mantenido al servicio del gobierno federal y en particular del ejecutivo, pero ahora bajo la simulada autonomía aparentaba acabar con tal servidumbre. Condición que se impuso en un contexto de simulación de una llamada reforma financiera, que básicamente consistió en poner de la manera más fácil y nada transparente el sistema de pagos y funcionalidad financiera en manos privadas, y por lo demás, de la peor forma. Horizonte en el cual también se construyó una legalidad especial para el Banxico, que generaría una institucionalidad adecuada a las circunstancias que imponía al sector financiero y a la economía globalizada en general. Es decir se trataba de introducir de manera férrea un cambio de óptica a su orientación.

LA AUTONOMÍA...

.. del Banxico debe de insertarse en las difíciles circunstancias de fines de los setenta y los ochenta, que no permitieron que se llevara a cabo dicha reforma institucional en el sentido que imponía la corriente hegemónica tanto en el discurso político como académico. Ello lo impidió primero el *boom* petrolero y después la severa crisis de la deuda. Aunque no inhibió que se llevaran a cabo una serie de modificaciones acordes al discurso impuesto.

Ya en plenos noventa el discurso y la realidad económica privilegió la hegemonía del capital financiero; el mismo combate a la inflación y el contexto en que se realizó, fue uno de los síntomas de esa hegemonía. Objetivo que desalentó la inversión y el ahorro en el ámbito productivo, generando una fuerte concentración de los recursos económicos en las áreas de influencia del capital financiero internacional y el agudizamiento de la competencia, en un contexto de innovaciones tecnológicas, de alta funcionalidad para el capital financiero.

El Informe del Banco de México de 1993, en sus anexos, presenta los cambios y adecuaciones que se promueven. Empezando con la iniciativa de ley que reforma al artículo 28 de la Constitución, el cual se constituye de la siguiente manera "El estado tendrá un Banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado" [280]. Que más bien lo que pretende es inhibir y subordinar la obligación de rectoría del estado y de sus instituciones, como el Banxico, y los mecanismos para promover el desarrollo.

En el mismo Informe de 1993, se puede apreciar la orientación que se impone desde el Ejecutivo sobre el Banxico "Por ello hemos perseverado en nuestro gobierno [88-04]: procurar la estabilización del nivel general de los precios. En esta tarea ha sido propósito de la presente administración fortalecer el pacto, eficaz instrumento para romper la inercia inflacionaria" [296]. Al hablar de pacto se refiere a los sucesivos pactos económicos cuyo objetivo fue, más que controlar la inflación, imponer topes salariales, que se traducirían en pérdida del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, mecanismo privilegiado en contra de la inflación. Política a la que fue sometido y aceptó gustosamente el banco central. Pero ade-

más, la supuesta autonomía se encontraba en entredicho, ya que la designación de su gobernador dependía del Presidente de la República, con la aprobación del Senado, cámara controlada por el partido en el poder, lo que sin duda ha hecho complicado e inoperante la supuesta autonomía.

Así pues, la autonomía proponía entre sus funciones, donde se destacaban las siguientes [*Informe*, 1993: 33].

- Salvaguarda de la estabilidad de precios.
- Salvaguarda del poder adquisitivo de la moneda.
- Asegurar el buen funcionamiento del sistema de pagos.
- Mantener el crecimiento de los agregados macroeconómicos compatibles con el desarrollo económico

Éstas, aunque importantes funciones, son aún limitadas, donde se puede apreciar que la última, según la experiencia, va a ser subordinada a las anteriores. Son limitadas, ya que existen otras tareas de gran relevancia como las que promueve, por ejemplo, el Banco de Inglaterra, que tienen un horizonte poco más amplio, y que se concretan en que su funcionalidad debe favorecer el bien público y la prosperidad del pueblo, o como las del Bundesbank de Alemania, que persigue el pleno empleo, con las dificultades que la misma perspectiva que supone los bancos centrales.

En la exposición de motivos de la autonomía del Banxico [*Informe*, 1993] se puede vislumbrar que en realidad no se trataba de crear una sólida institución para neutralizar el deterioro de la década de los ochenta y estimular la economía para el crecimiento y promover el bienestar de la sociedad de México, sino más bien de un marco legal y regulatorio de los mecanismos capaces de transmitir e instrumentar los requerimientos del objetivo central: la reorientación del papel del

estado en la economía, teniendo como coartada la lucha contra la inflación, es decir, cumplir con las necesidades que los mercados financieros exigían en el contexto de la globalización bajo la hegemonía neoliberal. Así la llamada reforma financiera impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en los primeros años de los noventa y con ello la investidura autónoma del Banxico, se da más como una adecuación institucional al nuevo contexto económico mundial, tanto del discurso como de la realidad económica. En este sentido, también la exposición de motivos de la Ley del Banxico semeja más una técnica de simulación, bajo el disfraz de la lucha contra la inflación, mientras que el espíritu que la permea es la eliminación de la orientación keynesiana mexicana del papel del estado en la economía.

LOS ERRORES...

... que se cometieron por las autoridades, independientemente de lo que significa una orientación inadecuada, fueron varios y de magnitud diversa. En el Informe del Banxico de 1995 se puede percibir de manera más clara que, al margen de la errónea orientación del BM, los errores se profundizaban y se traducían en la severa crisis que se presentó en México, la cual accionó el alarma para el sistema financiero internacional. En dicho Informe se lee,

La solución de una crisis financiera no es el fin último de las autoridades. Éste debe ser siempre propiciar el buen funcionamiento de la economía real. Sin embargo, para lograr la consecución de este objetivo, es indispensable salvaguardar y fortalecer el sistema financiero cuya parte medular lo constituye la banca. Al respecto cabe recordar que sin una eficiente intermediación del crédito el desarrollo de una economía moderna es imposible [*Informe*, 1995: 95-96].

Argumentación donde fácilmente se puede percibir cuál es el objetivo fundamental y cuáles los accesorios. Indicación para evitar caer en la red de mentiras acerca de los objetivos gubernamentales.

Es justamente el mismo Informe, donde también se puede percibir de manera contundente lo erróneo de la orientación del papel de estado, además de la falta de operatividad de las políticas diseñadas. En este año se redujo el producto interno bruto (PIB) en 6.9 por ciento, mientras que la demanda agregada se redujo -10.2 por ciento, a la vez que el crecimiento de la deuda externa del gobierno y los particulares se acentuaba. El único sector que mantenía cierto dinamismo era el exportador, y en especial la maquila, pero con las limitaciones propias de una economía de enclave. La situación impulsó de manera más férrea, de ahí para adelante "...dos objetivos básicos: disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más pronto posible" [*Informe*, 1995: 4]. Objetivos que aún se encuentran pendientes después de más de diez años. Aunque ya desde este momento está presente la aceptación de que la política monetaria y cambiaria "fallaron". Sin embargo, serán incapaces de plantearse ante la falta de efectividad un cambio de rumbo; fracaso debido justamente porque dichas políticas se encuentran insertas en los límites de la orientación de la política económica monetarista y procíclica. Si bien es cierto que ello es propio del Banxico, como cualquier banco central de un país dependiente, al ser sólo un consejero subordinado, en esa medida la autonomía es sólo retórica. Además en la situación de 1995 el desempeño de las autoridades está plagado de irresponsabilidad e irregularidades cometidas. Que sólo por ello ya son acreedores a un juicio político.

De frente al fracaso, las mismas autoridades confiesan que a pesar de imponer la dolorosa pero inevitable medicina, no logran tener éxito. En sus propias palabras señalan que: “A pesar de que en 1995 el límite al crédito interno neto se respetó, y que la base monetaria creció conforme a lo esperado, no fue posible contener en su totalidad el impacto inflacionario provocado por los ajustes cambiarios sucedidos en esos años” [*Informe*, 1995: 7]. Donde la tasa inflacionaria llegó a 51.9 por ciento, mientras la esperada era de 42 por ciento, casi 255 imás! El tipo de cambio concluyó 7 por ciento por arriba. Pero lo que resulta totalmente inadmisibile es que después de 1995, todos los programas y mecanismos que se diseñaron están básicamente orientados para salvar de la debacle al sistema financiero, que además de ineficiente presentaba una corrupción manifiesta, que tuvo el nombre de Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), hoy denominado Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), que ha costado a los mexicanos más de 90 000 millones de dólares (mdd), cuando la venta de bancos a diciembre del 1992 ascendía apenas a cerca de 13 000 mdd.

Una vez definidos los objetivos de combate a la inflación, que si bien ha sido reducida, aunque generalmente había estado por arriba de las expectativas, sus límites parecen evidentes, en tanto que tal objetivo se ha tratado de alcanzar siempre a costa del sacrificio del crecimiento económico, sin neutralizar el deterioro de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, y sin regenerar las condiciones en el bienestar social.

Si bien el Banxico tiene posibilidades de administrar el crédito mediante mecanismos diversos, esta posibilidad fue perdiendo presencia y fuerza, ante la mercantilización de sus funciones y decisiones de carácter e interés nacional. Quizá en países desarrollados, cuyas economías están más definidas por los mecanismos de un mercado administrado, el con-

trol del crédito mediante la combinación de la decisión política y del mercado de dinero puede tener efectos más favorables, pero países como México, como en la mayoría de los países subdesarrollados, parece contraproducente, porque esas medidas muchas veces son opuestas a la directriz constitucional que propugna el crecimiento. Han sido, durante los últimos 20 años, los intereses fundamentalmente del sector financiero los que se han impuesto en el Banxico, por más que se hable de su autonomía.

La ambigüedad del diseño de la política cambiaria por parte del ejecutivo y de la política monetaria por el Banxico, pero sometida a la política económica del ejecutivo, es donde el Banxico ha perdido su posibilidad de eficacia. Al no imprimir el Ejecutivo una estrategia y un proyecto más adecuado al imperativo que se impone al Banxico de crecimiento, la política posible de éste se diluye en ambigüedad e ineficacia. El crédito como el patrón de precios y el tipo de cambio se pueden conjuntar con el objetivo de suavizar el ciclo económico, en beneficio de la producción material, pero sólo en un contexto de una política económica de crecimiento con distribución, si no es así, parece casi imposible. Las autoridades económicas mexicanas, y en particular de Banxico, han abandonado casi de manera total dicha meta.

Hoy aunque exista estabilidad de precios, inflación reducida, no se logra dinamizar de manera sostenida la estructura económica de manera más integral y sana. Políticas monetarias del tipo del "corto", se enquistó en la economía mexicana, y no fue más que la respuesta a la debilidad e inoperancia con que actúan las autoridades del gobierno y que aceptó solícito el Banxico. Se podría plantear que estas ineficiencias no se deben precisamente a un proceso errático entre las dependencias que diseñan e instrumentan por un lado la política económica y por otra la política monetaria, sino que se deben

a un deseo deliberado de promover un tipo de intereses y aceptar un dictado. Que en buena medida se deben a que, en el contexto de los años ochenta, la hegemonía del monetarismo autonomizó la política monetaria de la política económica más integral, e incluso la puso a su servicio. En esa medida se puede afirmar que los funcionarios del gobierno federal y del Banxico persiguen los mismos objetivos, se trata de un cogobierno funcional y no de autogobierno ni autonomía.

RECOMENDACIONES

Las funciones centrales de la política financiera que un banco central debe emprender, entre otras, son la fijación del tipo de cambio y las tasas de interés, que se complementan con las políticas de administración y gestión del crédito gubernamental para delinear una política monetaria responsable. Por lo que resulta adecuado solicitar e incluso exigir que el Banxico no sólo no se desentienda de la política monetaria, sino obligar a sus funcionarios a que la asuman plenamente esas funciones, pero con una perspectiva responsable y alineado con un proceso de crecimiento sostenido y sustentable, de encadenamientos productivos sólidos al interior de la economía nacional, y cada vez menos agresivos contra el medio ambiente, y como principio rector, el pleno empleo, una equitativa distribución del ingreso, y bajo un principio de rendición de cuentas.

La autonomía no es mejor ni peor, más bien es funcional a determinadas circunstancias y requerimientos que impone la economía así como la orientación del discurso y la política económica. En el caso de México la falta de legislación autónoma fue funcional al crecimiento hasta los años setenta, aún con sus limitaciones y equívocos pero su dependencia desde mediados de los setenta y durante los ochenta fue

cada vez más irresponsable y dañina, pero también respondió a un contexto nacional e internacional de hegemonía del discurso y de la política económica. En este marco la autonomía sólo fue la respuesta funcional a las condiciones políticas y económicas.

Por lo que parece preciso legislar para que el Banxico en su objetivo de control a la inflación no subordine el principio rector del crecimiento y el empleo. Por lo que hay que generar las condiciones para que el Congreso precise esa orientación, y así tener un artículo 28 constitucional que sea un instrumento al servicio de las mayorías de la sociedad mexicana.

Una significativa salvaguarda de la autonomía del Banxico señala que las personas que lo gobiernan sólo podrán ser removidas por incurrir en faltas graves, e incluso hasta ser sometidos a juicio político. Se puede afirmar que existen faltas graves al no cumplir con los preceptos que impone la constitución al instituto. Pero lo más nefasto que se puede destacar es que ha contribuido a que varias generaciones se hayan quedado marginadas.

Además el instituto ha incurrido en otras irresponsabilidades, como por ejemplo, el cuestionable manejo poco eficaz de las reservas internacionales, al constatar la estrategia que ha privilegiado a la divisa norteamericana sin restricciones, generando ineficiencias que bien pudieron ser subsanadas. Además negligencias.

Por otro lado resulta indignante el salario que reciben sus funcionarios, aún si fueran exitosos en generar mejores condiciones para la sociedad, pero lo peor ha sido el rotundo fracaso. La economía mexicana se encuentra estancada hace más de 20 años, y la política instrumentada ha sido incapaz de influir positivamente sobre el desempeño económico. Razón de sobra no sólo para reducir tales salarios desproporcionados para la sociedad mexicana, incluso para el mundo desarrollado,

sino incluso someterlos a juicio político, y de paso hacer más transparente el funcionamiento de dicha institución.

Adicionalmente, en términos generales, la orientación del Banxico no debe de someterse a las condiciones del mercado, sino más bien a los objetivos sociales y económicos del país, porque de otra manera su carácter de institución de interés público será desastroso en lo productivo, pero también en lo social.

A más de 10 años de Autonomía del Banxico debiera hacer un viraje definitivo en su función, y así acercarse más a las necesidades de desarrollo. La gestión del banco central debe ser considerada de interés social y para el desarrollo integral de la población, y no de la promoción de una economía cada vez mas polarizada, y que excluye a la mayor parte de la sociedad.

En cuanto al régimen de responsabilidades, éste debe de pasar ante todo por el de la responsabilidad del bienestar social. Además de la insistencia para que coordine y promueva un sano desarrollo del sistema financiero. Regular la emisión, la circulación monetaria, manejar eficientemente los tipos de cambio, regular la intermediación y servicios financieros y del sistema de pagos. Todo ello ante la rendición de cuentas y evaluación de sus resultados, tanto para su junta de gobierno como de su gobernador.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de México [1993], *Informe anual 1993*, Banco de México.

_____ [1995], *Informe anual 1995*, Banco de México.

_____ [2000], *Informe anual 2000*, Banco de México.

CABRERA, S. [2005], "Periodización e institucionalidad financiera en México [1824-1955]", en Eugenia Correa y Alicia Girón

(comps), *Consecuencias financieras de la globalización*, Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados-UNAM-IEEC.

_____ [2005], "Política económica y financiamiento al desarrollo. Del porfiriato a la industrialización: 1890-1940", en Eugenia Correa y Alicia Girón (comps.), *Consecuencias financieras de la globalización*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados-UNAM-IEEC.

KOCK, M. Hendrik [1941], *La Banca Central*, FCE.

Política monetaria y mecanismo de transmisión en México. Control de la liquidez y estabilidad monetaria

Teresa S. López González*

INTRODUCCIÓN

Los mercados financieros de los países desarrollados registraron un acelerado crecimiento desde principios de la década de los ochenta y hasta la segunda mitad de los noventa. Proceso que fue acompañado de un creciente flujo de capitales de las economías industrializadas hacia las economías en desarrollo. Estas transformaciones, al profundizar el carácter endógeno de la oferta de dinero modificaron tanto el mecanismo de transmisión de la política monetaria como la efectividad de los instrumentos tradicionales con que contaban los bancos centrales.

En el caso de México, la apertura de la cuenta de capitales en el contexto de las políticas de desregulación económica, en particular la liberalización financiera, que se instrumentaron entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, estimuló la entrada de masivos flujos voluntarios de capitales externos. Los cuales provocaron fuertes variaciones en las tasas de interés internas, tipo de cambio y la oferta interna de crédito, que hicieron más compleja y difícil la intervención de la autoridad monetaria

*Profesora titular de la Facultad de Estudios Superiores-Acatlán.

En este trabajo argumentaremos que la desregulación e integración del sistema financiero mexicano a los mercados financieros internacionales, al profundizar el carácter endógeno del dinero, transformó los mecanismos tradicionales de transmisión de la política monetaria; lo que puso en peligro la capacidad de la economía para incrementar el nivel de inversión, necesario para generar una modernización tecnológica que permita sostener un crecimiento de largo plazo sobre bases financieras estables.

El trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera se describen la controversia monetarista sobre los objetivos e instrumentos que debe asumir un banco central. En la segunda se estudian los cambios y efectos, que la liberalización financiera ha generado en los mecanismos de transmisión de la política monetaria. Por último, en la tercera sección, se analiza el caso de la política monetaria instrumentada en México, desde inicios de la década de los noventa.

TRANSFORMACIONES EN LA FUNCIÓN DEL BANCO CENTRAL.

LA CONTROVERSIDAD ENTRE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

La larga discusión en torno a si hay o no una relación estadística estrecha a largo plazo entre el PIB nominal y cualquiera de los agregados monetarios (M, M1, M2, M3, M4), empieza a desvanecerse hacia los años noventa, cuando la evidencia empírica muestra que los logaritmos naturales de M1 y PIB nominal sólo presentan cointegración durante el periodo muestral 1948-1975.⁴ dejando de estarlo a partir de este último año [Blinder, 1999].

⁴Incluso los datos que comprenden el periodo 1948-1980 no indican la existencia de cointegración, sólo se presenta un vector de cointegración cuando la muestra se amplía hasta después de mediados de la década de los

Estos resultados empíricos no sólo significaron un fuerte golpe para el ya de por sí débil monetarismo ortodoxo, que todavía sostenía que había una relación de largo plazo entre la cantidad de dinero y la renta nominal; sino además, lo más importante, obligaba a los bancos centrales a trasladar la atención del control sobre los agregados monetarios por mucho tiempo establecido como objetivo central, hacia el control de otras variables, como la tasa de interés y el tipo de cambio.

LA TASA DE INTERÉS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA MONETARIA

La elección de la tasa de interés como objetivo prioritario de la política monetaria y, en consecuencia, dejar el control de los agregados monetarios, no implicó el abandono de una política monetaria basada en reglas; pero sí significó que éstas no estuvieran cojidas por el control del crecimiento del dinero.²

La inestabilidad de la curva LM condujo a los bancos centrales a elegir como objetivo central de la política monetaria a las tasas de interés de corto plazo. En el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos, inicia un proceso gradual de abandono de fijación de M en 1982. La fijación de $M1$ y $M3$ conservaron un papel secundario en la formulación de la política monetaria hasta 1992. El control sobre las tasas de interés pasó a ocupar el objetivo de la política monetaria. Pero, ¿cuál sería la tasa de interés que regularían los bancos centrales? y, ¿realmente tendrían poder de control sobre la misma? Cabe recor-

ochenta; sin embargo, vuelve a desaparecer cuando se añaden los datos de los años noventa.

²Al respecto, cabe mencionar el comentario de Gerry Bourey, antiguo gobernador del Banco Central de Canadá: "no fuimos nosotros los que abandonamos a los agregados monetarios, fueron ellos los que nos abandonaron a nosotros" [Blinder, 1999: 128].

dar que los componentes de la demanda agregada que son sensibles (consumo e inversión) a la tasa de interés, responden principalmente a la tasa real de largo plazo; es decir, la tasa de interés que puede controlar el banco central (nominal de corto plazo) no influye directamente en la demanda agregada.

En efecto, los bancos centrales de casi todos los países sólo pueden influir de manera indirecta en la tasa real de largo plazo mediante la fijación de la tasa de interés nominal de corto plazo de los bonos federales. Además, se supone que la determinación de esta tasa generará tales expectativas que conducirán a las variaciones en las tasas reales de interés *esperadas* por la autoridad monetaria. En otras palabras, los bancos centrales fijan tasas nominales de corto plazo con la *esperanza* de alcanzar tasas reales previamente *previstas* por ello.

Es razonable que los bancos centrales consideren que las variaciones a corto plazo de la tasa de interés nominal de los bonos federales conducirán a variaciones de la tasa real. No obstante, a largo plazo, en un contexto de alta inestabilidad y vulnerabilidad de los mercados financieros internacionales, el manejo de la tasa de interés real se complica; y si los errores no se corrigen, o los ajustes necesario no se efectúan, los efectos pueden ser altamente costosos en términos de la actividad económica. Por ejemplo, si al fijar una tasa de interés nominal, el banco central *proyecta* erróneamente una tasa de interés real demasiado alta; ello conducirá a una contracción de la demanda agregada, que hará caer el nivel del producto y el empleo y, con cierto retardo, la inflación empezará a disminuir. Si el banco central no ajusta la tasa de interés nominal cuando disminuya la inflación, la tasa real se incrementará aún más. Ello profundizará la deflación, ya que el nivel de actividad económica seguirá cayendo; la inflación disminuye más de prisa y las tasas de interés reales se elevan todavía más. Una situación contraria ocurrirá si la tasa de interés nominal se fija de mane-

ra errónea, en un nivel que ocasiona que la tasa real sea demasiado baja. En tal situación, la política monetaria expansionista conducirá al crecimiento del nivel del producto potencial y, muy probablemente, en ausencia de una política industrial acompañada de una de crédito dirigido y selectivo, a un aumento en la tasa de inflación. Si el banco central no corrige la tasa de interés nominal cuando aumenta la inflación; la tasa real bajará aún más, la demanda agregada se incrementará. En el contexto de la desregulación y liberalización de los sistemas financieros locales, es muy probable que una situación como esta suceda, pues el sistema bancario tiene la capacidad y el poder de otorgar crédito para financiar consumo presente más allá de la restricción presupuestal que significa el ingreso corriente. Tarde o temprano, esta situación conducirá a la economía a una carrera inflacionista.

Si consideramos que un escenario económico como éste, generalmente ha sido complementado con la instrumentación de una política de tipo de cambio nominal fijo; es evidente que las variaciones en la tasa de inflación, tanto a la alza como a la baja, ocasionará graves problemas en términos del nivel del producto y el empleo. Además, el sistema bancario se verá sometido a una alta vulnerabilidad, como quedó demostrado con las crisis de la década de los noventa registradas en México, Rusia y los países del sudeste asiático. De ahí que el banco central no debe dejar pasar mucho tiempo para ajustar la tasa de interés nominal con el propósito de ajustar la tasa real a un nivel que estimule la inversión.

La actuación del banco central y el sesgo inflacionario:
reglas fijas o discrecionalidad

Pero, cómo se estima ese nivel de la tasa de interés nominal de corto plazo; en otras palabras, ¿el banco central debe utili-

zar activamente las tasas de interés nominales para lograr la estabilidad macroeconómica?, o ¿debe aplicar pasivamente una tasa previamente establecida? Generalmente las reglas de política monetaria han sido entendidas como representaciones matemáticas. Un caso conocido es la regla de k por ciento de Friedman [1981], aunque debe reconocerse que mantener el crecimiento del dinero en una tasa constante a corto plazo no es nada fácil, tampoco es fácil para el banco central determinar el tipo de cambio y el mantenimiento de la tasa de interés real a corto plazo en un nivel aceptable para la inversión y el consumo.

En los últimos años ha cobrado relevancia el criterio de asignar a los bancos centrales reglas basadas en resultados, en lugar de que lo haga en instrumentos (como la de Friedman). En la práctica, este criterio está muy cercano a las obligaciones legales de los bancos centrales; sin embargo, en términos estrictos no son reglas sino más bien objetivos que pueden exigir un alto grado de discrecionalidad para alcanzarlos. Dos reglas de este tipo son la fijación de un objetivo para la tasa de inflación y la del crecimiento del producto nominal. El logro de estos objetivos, así como su mantenimiento requiere de juicios de valor y adaptaciones a los cambios circunstanciales; es decir, se requiere de un margen de discrecionalidad. Por otra parte, es claro que ningún banco central controla por sí mismo la inflación o el producto nominal.

Lo anterior nos conduce a la siguiente interrogante: ¿es mejor sustituir la discrecionalidad del banco central por una regla sencilla y no reactiva, basada en instrumentos que el banco central controle realmente? En este punto nos encontramos con dos posiciones. La primera se ubica en el viejo debate monetarista ortodoxo ligado a la visión de Friedman, que sostiene que en una economía no regulada el establecimiento de regla conduciría a buenos resultados, aunque im-

perfectos debido a que los responsables de la política económica carecen de los conocimientos, competencia e incluso la voluntad para llevar a cabo tales tareas. La segunda posición, que se deriva de los nuevos modelos monetaristas surgidos en la década de los ochenta, apoya el establecimiento de reglas en los siguientes supuestos: a) que todos los individuos conocen como funciona la economía, incluyendo a las autoridades; b) que los objetivos del gobierno coinciden con los de los individuos; y c) que todos los individuos toman sus decisiones basados en expectativas racionales. No obstante estos supuestos, los nuevos monetaristas sostienen que un banco central que cuente con cierto margen de discrecionalidad, incurrirá sistemáticamente en una posición excesivamente inflacionista [Kydland y Prescott, 1977].

Esta nueva controversia dio inicio con el señalamiento de que los bancos centrales, en su afán por obtener resultados de corto plazo, constantemente se veían tentados a estimular la demanda agregada para reducir el paro temporalmente, con el consecuente incremento en la tasa de inflación. De esta forma, con expectativas racionales, la curva de Phillips representa una tentación para los bancos centrales. Aunque la elevación de la tasa de empleo sea bien vista tanto por los individuos como por los bancos centrales, en ausencia de expectativas racionales, ese recurso sólo puede emplearse algunas veces debido al efecto inflacionario que ello genera, según la lógica monetarista. Ahora bien, bajo el supuesto de expectativas racionales, ya no es necesario que la autoridad monetaria recurra a ese mecanismo para disminuir la tasa de desempleo.

En consecuencia, en el marco de las expectativas racionales, los individuos comprenden y saben cuál es el propósito del banco central; es decir, procesan mentalmente el mensaje en la dirección precisa que éste quiere; de forma tal que sus de-

cisiones se autocumplen. Por tanto, la política monetaria no puede generar brechas sistemáticas entre la inflación efectiva e inflación esperada. Un banco central que se empeñe en obtener resultados a corto plazo, muy probablemente generará inflación, pero no más empleo que un banco más conservador. De esta argumentación monetarista se desprende que un banco central que aplique una política monetaria de forma discrecional, se enfrentará necesariamente a la tentación de conseguir resultados a corto plazo [Kydland y Prescott, 1977].

Barro y Gordon retomaron este argumento, para ampliarlo y fortalecerlo con la tesis de que las reglas son reactivas y deterioran la reputación de los bancos centrales, pues un debilitamiento de la credibilidad sobre las decisiones que la autoridad monetaria tome, complicará la aplicación de políticas monetarias menos inflacionistas. Con estos argumentos, los teóricos monetaristas construyeron un marco explicativo sobre la conducta de los bancos centrales, tendiente a disminuir el sesgo inflacionario de la política monetaria discrecional [Barro y Gordon, 1983a, 1983b; Barro, 1986]. A pesar de sus esfuerzos analíticos y la aportación de evidencia empírica, su análisis presenta dos fuertes inconsistencias.

Primero, durante el periodo de 1965-1980, que se caracterizó por una alta inflación en los países industrializados, Barro y Gordon olvidaron incluir tres factores explicativos importantes: la guerra de Vietnam, los efectos generados por el derrumbamiento de Bretton Woods y las perturbaciones de la crisis petrolera de la OPEP. Simplemente se limitaron a afirmar que la alta inflación era una consecuencia del sesgo inflacionista sistemático de la conducta de los bancos centrales.

A partir de 1980, los países industrializados, primero, y posteriormente, las economías en desarrollo, presentan un proceso de deflación con un alto costo económico y social. A pesar de ello, las autoridades monetarias persisten en mante-

ner políticas antiinflacionarias, no obstante el elevado y persistente desempleo. A la luz de estos resultados, es insostenible la tesis de que los bancos centrales tratan de asegurar mejoras a corto plazo en el empleo a costa de una mayor inflación.

Como vemos, el largo periodo de deflación que se ha registrado en los países desarrollados desde principios de la década de los ochenta, y en los países en desarrollo desde finales de dicha década, mismo que se continúa hasta el presente, niega la tesis de que los bancos centrales producen sistemáticamente alta inflación. Por el contrario, todo indica que la respuesta de los bancos centrales a esta inflación consistió en la aplicación decidida, pero discrecional, de una política de contracción monetaria. Los bancos centrales no buscaron el éxito a corto plazo, más bien pagaron un alto precio, elevado desempleo para reducir la inflación y, seguramente, su reputación ha ido disminuyendo.

Segundo, generalmente se supone que el banco central controla perfectamente la tasa de inflación o la de empleo. En un contexto de alta volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, generado por la liberalización financiera, esta afirmación está lejos de cumplirse. La integración de los mercados financieros locales a los mercados financieros internacionales globalizados, al debilitar los mecanismos tradicionales de transmisión de la política monetaria, ha restringido el margen de maniobra y la autonomía de los bancos centrales.

El debate sobre reglas o discrecionalidad que afecta la denominada reputación de los gobernadores de los bancos centrales, en el sentido de que éstos pueden caer en el mencionado sesgo inflacionario (también llamado *inconsistencia tempora*), cada vez se encuentra más alejado de la realidad. Desde hace por lo menos 25 años, las economías locales se caracterizan por su alta y compleja interdependencia del sistema financiero internacional; que al modificar de manera

radical y en periodos muy cortos de su estructura de tasas de interés internas y tipo de cambio, influye y condiciona la definición y elaboración de las políticas monetarias locales, tanto los que están desarrollados como de los países en desarrollo. Sin embargo, las autoridades monetarias de estos últimos, enfrentan mayores problemas y dificultades para adaptarse a los cambios debido a sus desequilibrios estructurales, característicos de estas economías.

En este sentido, la elección de una tasa de interés nominal de corto plazo coherente con un determinado nivel de inflación, en el marco de la globalización de los sistemas financieros en escala internacional, debe estar determinada por el desarrollo histórico, las condiciones y características actuales de cada economía. En consecuencia, el diseño y definición de una política monetaria neutral, basada en la determinación de una tasa de interés real neutral estimada, entendida ésta como la tasa de interés nominal de corto plazo coherente con una inflación constante; que según los monetaristas de las expectativas racionales, marca la línea divisoria entre una política monetaria “dura” y una “suave” [Blinder, 1999: 50], carece de todo sentido económico realista si se omite la historia económica de cada país, sea éste industrializado o en desarrollo.

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICA MONETARIA:

EL MARGEN DE ACCIÓN DEL BANCO CENTRAL

El desarrollo de los euromercados de dinero y capitales, y la reforma del sistema monetario internacional que lo desvinculó del oro y permitió la flexibilización de los regímenes cambiarios, fueron factores determinantes para el crecimiento acelerado de la liquidez internacional. Misma que provocó una acelerada expansión del financiamiento internacional en

moneda de reserva, que no guardaría relación alguna con el nivel de ingreso real o con el comercio internacional.

Los movimientos internacionales de capitales especulativos, resultado del incremento de la liquidez mundial, presionaron para que los gobiernos aplicaran reformas a sus sistemas financieros tendientes a suprimir los controles cuantitativos a la expansión del crédito, los topes a las tasas de interés, las ventanillas de descuento, y las políticas de crédito selectivo a actividades económicas prioritarias. Por otra parte, la liberalización de las transacciones financieras locales con los mercados financieros internacionales y las modificaciones al marco regulatorio favorecieron la expansión de las inversiones extranjeras en el sector de servicios financieros.

Estas transformaciones obligaron a la política monetaria a adaptarse a las condiciones que imponen los altos flujos de capitales internacionales, los regímenes de tipos de cambio flotantes y las recomendaciones impuestas por los organismos financieros internacionales, referentes a promover la desregulación económica como una vía para alcanzar la eficiencia económica. Con esto se reconvirtió la política monetaria en el principal instrumento de la estabilización macroeconómica [Blinder, 1999].

Cambios en las prácticas de pagos y control de la liquidez

El principal objetivo de un banco central consiste en mantener la estabilidad monetaria y financiera, lo que implica conservar estable el valor de la moneda. Esto último, es un requisito necesario para que el dinero sea usado como medio de pago y, en consecuencia, mantener la estabilidad financiera. Por ello, es importante que los bancos centrales establezcan mecanismos mediante los cuales se puedan aislar los proble-

mas de pago de una institución con los de liquidez. La forma como los bancos centrales han llevado a cabo esta tarea ha evolucionado conjuntamente con el desarrollo de nuevas formas de pago. Así, cuando el dinero de curso legal fue desplazado por el depósito bancario, la institución del prestamista de última instancia se hizo necesaria [Chick, 1988]. Actualmente, con las transferencias electrónicas de fondos y las crecientes operaciones financieras internacionales, las funciones y objetivos de los bancos centrales también registran importantes cambios.

La desregulación e integración de los sistemas financieros locales al mercado internacional de capitales, así como las innovaciones tecnológicas han modificado las relaciones entre los intermediarios financieros y los bancos centrales. Por una parte, la gestión internacional de créditos interbancarios ha reducido la dependencia de los bancos comerciales respecto de las reservas ofrecidas por sus bancos centrales [Palley, 1994]. Por la otra, el desarrollo y expansión de los intermediarios financieros no bancarios (*i.e.* los inversionistas institucionales) ha disminuido la importancia de los intermediarios monetarios, sobre los cuales recaía la aplicación de la política monetaria.

Todos estos factores, al modificar las prácticas de pagos han generado conflicto entre los objetivos y prioridades del banco central. Un caso que frecuentemente se presenta es cuando el banco central tiene que intervenir para dar seguridad y confianza al sistema de pagos nacional, lo que implica alejarse de la base de meta monetaria que él mismo fijó para lograr el objetivo de estabilidad de precios interno [Padoa y Schioppa, 1994]. Ello pone de manifiesto que la desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales ha acelerado el proceso de *endogeneización* de la oferta monetaria, lo que a su vez debilita la capacidad de los bancos centrales para controlar la liquidez interna.

Hasta entrada la década de los ochenta, los bancos centrales asumían como objetivos prioritarios el mantenimiento de la estabilidad y confianza del valor de la moneda y del sistema de pagos, además de contribuir a la creación de las condiciones monetario-financieras que permitieran el crecimiento del ingreso y del empleo. Sin embargo, el incremento de la liquidez internacional ha obligado a los bancos centrales a que tengan como prioridad mantener la confianza en sus monedas locales, para evitar enfrentarse a fugas masivas de capitales y crisis cambiarias. De ahí que, la estabilidad en el nivel de precios internos se haya convertido en el objetivo fundamental de la política monetaria. Con el propósito de asegurar el cumplimiento de este objetivo, en un ambiente de mayor independencia de gestión, la mayoría de los gobiernos otorgaron la autonomía a sus bancos centrales. Con este nuevo marco institucional, los objetivos de crecimiento del producto y el empleo, así como una mayor competitividad del sector exportador y el fomento a las actividades económicas prioritarias ha desaparecido o, en el mejor de los casos, sólo son considerados en la medida que influyen en el buen comportamiento de la banca.

El mecanismo de transmisión de la política monetaria

Como vimos al principio de este trabajo, antes de la desregulación financiera, en la mayoría de los países la autoridad monetaria definía la meta inflacionaria en función del comportamiento de un determinado agregado monetario. Después de la liberalización financiera, las transformaciones en los sistemas financieros locales condujeron a los bancos centrales a fijar nuevas metas cuantitativas. En efecto, la desregulación financiera al elevar el carácter inestable de la demanda de dinero, obligó a la autoridad monetaria ha reconsiderar a los

agregados monetarios como indicadores cuantitativos de la meta antiinflacionaria. En su lugar se han fijado otros objetivos intermedios, como el tipo de cambio, la volatilidad de las tasas de interés, el crecimiento del crédito, las expectativas inflacionarias, etcétera [Schwartz, 1998].

La elección de un indicador para medir el logro de los objetivos de los bancos centrales y, por tanto, de su eficiencia, ha generado problemas. Por un lado, si la meta se establece en función de variables sobre las cuales no tiene un control directo, puede conducirlo a la pérdida de credibilidad sobre el manejo de la política monetaria. Por el otro, no hay consenso en torno a la capacidad del banco central para influir en variables como la tasa de interés real, el tipo de cambio, las expectativas de inflación, lo que ha conducido a identificar varios mecanismos de transmisión de la política monetaria.

La identificación del mecanismo de transmisión es de suma importancia, pues de ello depende que el banco central ubique las variables que determinan el nivel de precios y, en consecuencia, cumplir con la meta de estabilidad de la moneda. Ello no significa negar que la eficiencia de la política monetaria dependa, en última instancia del vínculo que haya entre sus instrumentos de política y los objetivos macroeconómicos.

En este trabajo, por cuestiones de espacio, sólo revisaremos el mecanismo de transmisión keynesiano tradicional y el poskeynesiano. En el primer caso, el mecanismo se lleva a cabo mediante de una serie de sustituciones de activos [Tobin y Buitier, 1978]. En este razonamiento, el banco central influye en la determinación de la tasa de interés de corto plazo de algunos títulos de renta fija, la cual influye a su vez en el rendimiento de los bonos acciones, depósitos bancarios, etcétera; siendo éstos sustitutos imperfectos unos de otros. Por otro lado, el gasto en inversión depende de la relación entre la tasa de interés de largo plazo y la eficiencia marginal del capital.

Esta relación constituye una parte del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

La otra parte del mecanismo de transmisión keynesiano, se desarrolló mediante el consumo, ya que un incremento en la liquidez eleva el gasto en el consumo, debido a que los individuos tienden a gastar todo el dinero disponible [Tobin y Buitier, 1978]. Por último, la disposición de los banqueros a otorgar créditos constituye también una parte del mecanismo de transmisión en este punto de vista; por ejemplo, una política monetaria expansiva eleva el valor de los activos que sirven de colaterales a las deudas, y favorece la concesión de créditos a plazos más largos, pues los bancos disponen de líneas amplias de crédito del banco central. Como vemos, en este enfoque la base monetaria es exógena debido a que el banco central puede influir en las tasas de interés de corto plazo; sin embargo, la oferta monetaria es endógena porque depende de las decisiones de gasto de los agentes económicos.

Con respecto al mecanismo de transmisión poskeynesiano, se parte del supuesto de que el banco central tiene capacidad para determinar las tasas reales de interés, de tal forma que puede fijar un nivel que le permita cumplir con el objetivo de equilibrio interno y externo. Así, en la medida que se establezca una meta para la tasa de interés real, la base monetaria se convertirá en una variable endógena [Kaldor, 1970]. Al interior del enfoque poskeynesiano se distinguen dos vertientes, la horizontalista y la verticalista. El enfoque horizontalista [Moore, 1991] afirma que la oferta monetaria es endógena, y supone que el banco central ofrecerá una cantidad ilimitada de reservas [funcionamiento acomodaticio] a la tasa fijada por él; en tanto que la demanda de base monetaria por parte de los bancos comerciales determinará la cantidad de equilibrio. El enfoque verticalista, una posición más moderada que la horizontalista, supone que, por razones prudenciales, la oferta de

reservas por parte del banco central no puede ser ilimitada. Ello implica que la función de demanda de base monetaria tenga una pendiente positiva, mientras que la de reservas estará determinada por la demanda de crédito y del costo de otras fuentes de fondeo bancario.

En la medida que el banco central administra la tasa de interés de los préstamos, y la oferta monetaria se acomoda a la demanda de reservas de los bancos comerciales; a diversos niveles de reservas pueden corresponder varios niveles de crédito y, por tanto, diversas tasas de interés de equilibrio. Como vemos, en este análisis la efectividad de la política monetaria variará dependiendo de la gestión de pasivos que realicen los bancos comerciales. Esto en algunas ocasiones ha sido interpretado como pérdida de credibilidad del banco central.

La discusión en torno al carácter de la tasa de interés, esto es, como un fenómeno monetario para los keynesianos (lo que significa que pueda influirla el banco central), o como un fenómeno real para los monetaristas (determinada por la oferta y demanda de fondos prestables) ha impedido identificar cómo afecta el marco institucional en la evolución de los mecanismos de transmisión de la política monetaria [Chick, 1988]. Así, cuando los bancos privados estaban cortos de liquidez, los centrales, por medio de las operaciones de mercado abierto, regulaban las tasas de interés, influyendo de esta forma en el volumen del crédito y en el nivel de la actividad económica. Este mecanismo keynesiano tradicional de transmisión de la política monetaria ha dejado de funcionar. Con el incremento en la gestión de pasivos interbancarios en escala internacional, provocada por la desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales, los bancos comerciales han dejado de estar limitados por la liquidez. En consecuencia, el principal obstáculo a la expansión del crédito ha dejado de ser la base monetaria, para ocupar su lugar la solvencia del sistema bancario. En la actualidad, la

política monetaria al influir en las tasas de interés, actúa sobre la rentabilidad bancaria y el tipo de cambio [Chick, 1988; Dow, 1988]. Por tanto, la relación de causalidad ha cambiado, mediante un proceso de gestión de pasivos por parte de la banca comercial, la demanda de crédito determina la base monetaria.

Los mecanismos de transmisión de la política monetaria en cada país se verán afectados por la profundidad de sus mercados financieros, las condiciones del mercado financiero internacional, y el comportamiento reciente de sus niveles de inflación. En este sentido, los mecanismos de transmisión estarán sujetos a las transformaciones de las estructuras financieras locales e internacional [Kamin *et al.*, 1998]; lo que aunado al carácter endógeno del dinero, dificultara la regulación de la tasa de interés debido a que hay otras fuentes de financiamiento. De ahí que, la discusión respecto a la capacidad que pueda o no tener el banco central para controlar la cantidad de dinero mediante de la tasa de interés líder de corto plazo, pierde importancia relativa.

Sí el dinero es endógeno, las variaciones en la oferta monetaria no se explican únicamente por las medidas adoptadas por los bancos centrales, lo que significa que la liquidez no depende sólo de la base monetaria y de un multiplicador monetario estable. La política monetaria se ha vuelto más compleja y complicada debido a que los bancos centrales además de usar instrumentos tradicionales (tales como las operaciones de mercado abierto, ventanilla de descuento, etcétera), también aplican otras medidas de supervisión y regulación bancaria para regular la liquidez [Dow y Rodríguez, 1998]; pues éstas al afectar el nivel de liquidez, influyen en la formación de las expectativas de los agentes económicos, que terminan por afectar el multiplicador bancario [Schwartz, 1998].

En la medida que las reservas han dejado de limitar la expansión del crédito, el incremento en la base monetaria

tiene como propósito mantener la solvencia del sistema bancario y la estabilidad en la tasa de interés, que garanticen el equilibrio interno y externo. De ahí que la demanda de base monetaria estará determinada por las necesidades de compensación de saldos entre los bancos y por la necesidad de saldos monetarios precautorios, determinados estos últimos por el estado de confianza de los banqueros [Mantey, 2004].

EL MECANISMO DE TRANSMISIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA EN MÉXICO

El Banco de México obtuvo su autonomía en 1993. En su Ley orgánica quedó consignado como objetivo prioritario la estabilidad de los precios internos, en tanto que el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos quedaron relegados a un segundo plano [Ramírez, 1998]. En este nuevo marco legal, el Banco de México ha adoptado como objetivo intermedio de la política monetaria el saldo promedio acumulado en la cuenta que los bancos comerciales mantienen en el banco central. Así, para cumplir con este objetivo el instituto central tiene que influir en la tasa de interés real, y mediante este mecanismo afecta el volumen de crédito y el nivel de la demanda agregada [Banco de México, 2003].

POLÍTICA MONETARIA Y ESTABILIDAD DE PRECIOS: TASAS DE INTERÉS Y TIPO DE CAMBIO

La estrecha relación entre la tasa de inflación y la de devaluación que arrojan los estudios empíricos para el caso de México, tanto anteriores [Ros, 1979] como recientes [Mántey, 1995, 2004], permiten sostener que el mecanismo de transmisión de

la política monetaria opera principalmente por medio del tipo de cambio; mecanismo que se ha reforzado con la desregulación financiera. Pruebas de causalidad de Granger realizadas por Mántey [1995], muestran una relación sistemática que indica que la variación en la tasa de devaluación antecede al crecimiento de los precios; de tal forma que, la tasa de devaluación está cointegrada con la tasa de inflación.

El reconocimiento tácito de este mecanismo de transmisión, aunque públicamente carece de aceptación por parte de la autoridad monetaria, explica que el Banco de México utilice de manera persistente al tipo de cambio como un ancla nominal en su política antiinflacionaria; a pesar de que la crisis cambiaria y financiera de 1994 mostró la inviabilidad a largo plazo de esta estrategia. El tipo de cambio no puede adoptarse como una ancla permanente para controlar la inflación, debido a que los tipos de cambio fijos estimulan el crecimiento acelerado del crédito, elevan la vulnerabilidad de los intermediarios en moneda extranjera, y agravan el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Factores que al actuar en conjunto, profundizan los ciclos económicos [Kamin *et al.*; Cambiaso, 1993].

El bajo desarrollo del mercado de capitales explica que el mecanismo de transmisión mediante la tasa de interés sea poco relevante. Los instrumentos de renta fija con vencimientos mayores a un año sólo representan 5 por ciento del agregado M4; de ahí que las variaciones en sus precios, como efecto de los cambios en las tasas de interés sean mínimas. Por su parte, el mercado de títulos de renta variable sigue muy reducido; el valor de mercado de las acciones en circulación registró en 1999 su mayor participación con 32 por ciento, como proporción del PIB. Para descender 17 por ciento en 2002, y crecer 25 por ciento en 2004. Además, debe señalarse que los efectos netos de las variaciones de las tasas de interés

sobre las cotizaciones de los títulos variables son ambiguos, debido a que dichas variaciones generan efectos distintos sobre los dividendos esperados y las tasas de descuento a la que los títulos se capitalizan.

A lo anterior debemos agregar que en los mercados de capitales emergentes, las variaciones en el tipo de cambio son mayores que las fluctuaciones en la tasa de interés; razón por la cual las expectativas sobre el primero influyen con más intensidad en las decisiones de gasto. En este ambiente, el Banco de México con el propósito de mantener la estabilidad en la tasa de interés y en el tipo de cambio, se ve obligado a cubrir la demanda de base monetaria. Así, mientras la estabilidad del tipo de cambio permite reducir las fluctuaciones en el nivel de precios, la estabilidad en las tasas de interés asegura la solvencia del sistema bancario.

Como sabemos la oferta de base monetaria está determinada por dos componentes: por la entrada neta de divisas que el banco central tiene que monetizar al tipo de cambio vigente, y por el crédito interno neto que la autoridad monetaria concede al gobierno o a los bancos comerciales. El Banco de México, desde 1997, ha aplicado la estrategia de hacer pública su estimación de la demanda diaria de base monetaria, misma que tomará como referencia para el siguiente año, así como para establecer los límites trimestrales para el crédito interno.³

Una vez que se conoce la tendencia de la demanda de base monetaria, el Banco de México tendrá que compensar las desviaciones de la oferta de aquélla, que son provocadas por factores exógenos, o en su caso, adaptarse a los cambios en la demanda con la finalidad de mantener el objetivo de tasa de interés y las condiciones de estabilidad en el mercado financiero.

³El nivel de crédito interno se obtiene restando a la expansión prevista de la base monetaria el monto de reservas internacionales acumuladas, que fija la propia Comisión de Cambios del Banco de México.

La política monetaria y el control de la liquidez. Estructura e intermediación bancaria

En México la autoridad monetaria regula la liquidez interna mediante la organización y participación en el mercado interbancario de fondos de reserva. Los bancos comerciales tienen la obligación de mantener en el banco central saldos que les permita, cubrir sus faltantes en la compensación diaria de operaciones entre bancos; en caso contrario, deberán recurrir al crédito del Banco de México a una tasa punitiva. En consecuencia, la demanda de base monetaria por parte de los bancos comerciales dependerá: del saldo mínimo que la autoridad monetaria les obligue a mantener en su cuenta en el banco central; del nivel de la tasa punitiva que les fije; de los periodos en que se realice la compensación entre bancos, y; de las expectativas de los bancos respecto a sus necesidades futuras de reservas [Schwartz, 1988].

Con el propósito de controlar la expansión de la base monetaria, y al mismo tiempo mantener estable la tasa de interés interbancaria y la activa, el Banco de México ha determinado que el saldo promedio de la cuenta que las instituciones bancarias deben mantener en el banco central, sea cero para el periodo determinado para el cómputo. De esto se desprende que la amplitud de este periodo y la meta de saldos acumulados ("corto") que fija el Banco de México, también influyen en la demanda de base monetaria.

Los instrumentos con que cuenta el Banco de México para llevar a cabo sus objetivos monetarios y financieros son: las operaciones de mercado abierto, tasas de interés punitivas sobre los faltantes de reservas, ventanilla de redescuento, metas de saldos acumulados en las cuentas de los bancos comerciales en el banco central, colocación de *swaps* de tasas de interés, depósitos obligatorios de instituciones de crédito en el

banco central, transferencias de depósitos del gobierno a bancos comerciales, crédito del banco central, tasas de interés tope sobre determinadas operaciones de fondeo, límites al crédito intradía que concede el banco central a los bancos comerciales, para asegurar el sistema de pagos, y colocación de operaciones de venta de divisas. De todos estos instrumentos, por los menos cuatro de ellos son utilizados por el Banco de México para influir en la intermediación bancaria. Actualmente, el objetivo de saldos promedio acumulados en la cuenta de los bancos comerciales en el banco central, realiza la función de encaje, que aunque equivale a cero cumple la función de estabilizar la tasa de interés al establecer un periodo más amplio, que el día de la compensación para ajustar los saldos. De esta forma, se evita que las operaciones de los bancos generen fluctuaciones en las tasas de fondeo interbancarias. En el caso de las tasas punitivas sobre faltantes de reservas de los bancos por el incumplimiento de la meta de saldos promedio, refuerzan el cumplimiento de la meta de saldos acumulados.

En la ventanilla de redescuento para instrumentos de crédito a actividades prioritarias, el Banco de México controla el límite superior de la tasa de mercado interbancario. En el mismo sentido actúa la fijación de tasas de interés tope a ciertas operaciones de fondeo, mismas que han sido aplicadas cuando los bancos actúan de manera coludida en el mercado interbancario. Respecto a los límites impuestos al crédito intradía que otorga el banco central a los bancos comerciales, genera un efecto disuasivo en la expansión del crédito bancario, debido a que influye en la rentabilidad bancaria. Ello es así porque el crédito intradía que otorga el banco central a la banca comercial es gratuito, mientras que cualquier otra fuente de fondeo tiene un costo.

Por último, los depósitos obligatorios de las instituciones de crédito en el banco central se han aplicado en dos situacio-

nes. Una es cuando el banco central se ha visto obligado a mantener por determinado tiempo, una posición deudora generada en el mercado monetario; por ejemplo, por un fuerte ingreso de divisas que condujo al banco a monetizarlas. En esta situación, su principal propósito es elevar la efectividad de la política monetaria, al obligar a los bancos a tener una posición deudora al inicio del mercado de cada día. La otra situación se presenta cuando la demanda de crédito es inelástica a la tasa de interés, de forma tal que el crédito crece rápidamente, a pesar de que la tasa de interés se eleva. En este caso, el depósito obligatorio impide que los bancos satisfagan la demanda de préstamos, evitando con ello que la tasa de interés se eleve a niveles que provoque efectos contraproducentes para mantener la estabilidad monetaria. Si la tasa de interés tuviera que elevarse hasta el nivel en que la demanda de crédito se redujera, ello podría generar dos fenómenos negativos. El primero se refiere a una mayor entrada de capitales externos, estimulados por las altas tasas de interés internas, los cuales tendrían que ser monetizados, para evitar presiones sobre el nivel de precios. El segundo hace referencia a la posibilidad de que los bancos aprovecharan esta situación de política monetaria restrictiva para elevar sus márgenes financieros mediante la captación de recursos de los ahorradores a una tasa pasiva baja, para depositarlos en el banco central [Chick, 1988].

En el caso de México, esta última situación ha complicado la conciliación entre la estabilidad monetaria, la estabilidad del sistema financiero y la intermediación bancaria. En una estructura financiera oligopólica, como la que presenta el sistema financiero mexicano, la política de liberalización de las tasas de interés (1988) en vez de elevar las tasas de interés pasivas, como consecuencia de la mayor competencia por los recursos entre los bancos, condujo a su reducción; lo que ex-

plica que el diferencial entre tasas activas y pasivas se elevara [Galbis, 1981]. Por su parte, la relación entre la tasa de préstamos (tasa activa) y la de Cetes (tres meses) se estabilizó; de tal forma que el margen entre ambas fue más moderado. En el caso del margen entre la tasa de préstamo interbancario y la tasa de Cetes, también ha tendido a reducirse y a estabilizarse a partir de 1993, cuando se abrió el mercado matutino de reservas al valor del día anterior.⁴ Un comportamiento similar registró la relación entre la tasa de fondeo [repartos de Cetes] y la de Cetes hasta 1998, debido a que la introducción de los *Brems* redujo la tasa de los *reportos* de Cetes.

La estructura oligopólica del mercado bancario mexicano ha generado una segmentación en el mercado financiero, que dificulta el arbitraje de las tasas de interés pasivas y activas. Sin embargo, es muy probable, que el mercado interbancario se encuentre integrado al mercado externo pese a fallas del mercado bancario interno [Kamin *et al.*, 1998].

Estudios sobre la determinación de la tasa de Cetes en el mercado primario [Mántey, 1995; Castellanos, 2000] muestra que esta tasa está directamente determinada por las condiciones del mercado financiero internacional. Ello significa que las acciones que tome el Banco de México para igualar la tasa de fondeo y la del mercado interbancario, a la tasa de Cetes del mercado primario, permiten que las tres tasas estén integradas a las tasas prevaecientes en el mercado internacional. Ello explica la estabilización, en los últimos años, entre la tasa activa y la de Cetes (véase el cuadro 1). Por consiguiente, en condiciones de libre movilidad de capitales, es imposible man-

⁴Mediante este mercado, también llamado "lechero", el Banco de México provee de reservas para cubrir los faltantes de liquidez que registró el mercado bancario la tarde del día anterior, cuando concluyó la compensación. Este mercado permite que los intermediarios corrijan sus saldos en el banco central, ya que por condiciones técnicas la compensación termina fuera del horario en que funciona el mercado interbancario normal [Martínez, 1995].

tener tasas de préstamo por encima de las prevalecientes en los mercados financieros internacionales.

Por su parte, el margen entre la tasa de depósitos y las tasas integradas al mercado internacional (activa, Cetes, y fondeo interbancario) ha mostrado un acelerado crecimiento, mientras las demás tienden a converger (véase el cuadro 4). A partir de lo anterior, se desprende que la alta rentabilidad bancaria, tiene su origen en las condiciones de competencia oligopólica en que operan los bancos que se distinguen por fijar tasas de depósito por debajo de sus niveles de equilibrio (Cetes). Sin embargo, la baja remuneración de los depósitos ha conducido a una contracción en la captación real de recursos por parte de los intermediarios bancarios, situación que se agudizó después de la crisis cambiaria de 1994. Esto explica la presión de los bancos sobre las tasas de interés. Por un lado, eleva las tasas en la subasta primaria de Cetes y, por otro, reduce la tasa de depósitos.

La política de los banqueros de elevar las tasas de Cetes en la subasta del mercado primario, en la medida que atrae flujos de capital externo, induce hacia una estabilización automática. Empero, ello no se aplica a las tasas de depósitos, por carecer de arbitraje interno. Los ahorradores no participan directamente en el mercado primario de Cetes; únicamente pueden beneficiarse de un incremento en su rendimiento mediante su participación en sociedades de inversión que son administradas por intermediarios bancarios y no bancarios [Murillo, 1995].

El diferencial entre la tasa de Cetes (representa la tasa de equilibrio) y la tasa de depósitos, que está por debajo del nivel de equilibrio que correspondería a un mercado competitivo, ha permitido a los bancos comerciales obtener un alto margen financiero sin incurrir en riesgos. Este ambiente de ganancias fáciles ha inducido a una conducta muy cautelosa de conce-

Cuadro 1
México. Tasas de interés nominales

Año	Tasas nominales a tres meses				Margenes de rendimiento nominal
	Tasa pasiva ¹ (TIB)	Taa de interés de Cetes (TCetes)	Tasa de interés interbancaria (TIB)	TI Activa / TI Pasiva	
1988	48.32	54.33	58.65		0.93
1989	29.65	45.53	44.77	44.68	1.02
1990	27.47	34.50	35.03	28.33	0.98
1991	16.88	26.07	19.82	17.81	1.32
1992	15.47	27.67	15.89	24.48	1.74
1993	15.18	20.55	15.50	13.69	1.33
1994	13.13	22.81	14.62	28.02	1.74
1995	37.23	55.0	47.79	53.54	1.48
1996	24.28	32.53	32.90	32.87	0.99
1997	14.51	22.70	21.27	22.29	1.07
1998	13.78	39.11	26.19	27.14	1.49
1999	9.72	21.06	22.38	24.63	0.94
2000	6.57	19.41	16.15	17.23	0.94
2001	4.74	10.81	12.24	13.43	0.91
2002	2.92	9.18	7.46	8.45	0.88
2003	2.50	7.79	6.51	7.47	0.91
2004	2.27	7.22	6.36	7.44	0.86

Cuadro 2
Banca Comercial Obligaciones y recursos totales
(Estructura porcentual)

Año	Obligaciones totales				Recursos totales			Variación anual real
	Total	Captación total	Depósitos de bancos y reportos	Instrumentos financieros sintéticos ¹	Total	Cartera de Crédito	Cartera de títulos y valores	
1994	100.0	47.1	6.9	29.4	100.0	53.6	8.6	34.9
1995	100.0	52.9	10.6	21.1	100.0	47.5	22.6	-47.8
1996	100.0	53.2	8.1	23.6	100.0	33.3	34.5	-43.9
1997	100.0	52.2	27.3	6.9	100.0	31	38.3	-8.8
1998	100.0	52.0	26.7	6.7	100.0	32.9	38.1	-10.6
1999	100.0	46.9	28.9	9.8	100.0	31.1	36.9	-3.7
2000	100.0	36.2	30.2	20.1	100.0	24.4	33.9	-15.4
2001	100.0	32.0	31.7	25.3	100.0	19.5	34.7	-11.0
2002	100.0	24.6	29.4	36.6	100.0	17.2	28.1	0.7
2003	100.0	19.5	19.9	53.1	100.0	12.8	19.8	-3.1
2004	100.0	19.0	19	53.1	100.0	12.5	n.d.	0.5

¹Incluye futuros, reportes, coberturas, opciones y SWAPS.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Anuario estadístico*, 2003, y Banco de México, *Indicadores económicos*.

sión de créditos por parte de la banca, que no sólo ha racionado el financiamiento para nuevos proyectos de inversión, sino también ha impedido recuperar la cartera bancaria vencida, generada en la crisis cambiaria de 1994 (véase el cuadro 2). Además, la sustitución de la cartera vencida por títulos gubernamentales no negociables, por los cuales el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) paga un rendimiento más una sobretasa, desestímulo la reestructuración de los préstamos vencidos.

Los factores anteriores, sumados al desarrollo de nuevos productos y servicios financieros, permiten a los bancos obtener altas ganancias especulativas, con inversiones en productos derivados, tales como tasas de interés, índices bursátiles, tipos de cambios, etcétera, han desempeñado un papel determinante en la reducción del crédito. Mientras los instrumentos sintéticos representaron 53 por ciento de la obligaciones totales de la banca comercial en 2004, la cartera de crédito apenas representó 12.5 por ciento de los recursos totales (véase el cuadro 2). Este proceso de desintermediación no redujo el tamaño de la banca; por el contrario, tuvo lugar un desplazamiento de las actividades en la hoja de balance hacia actividades fuera de ésta manifestación de la mayor participación de los bancos en el mercado de capitales [Blommestein, 1995]. Estas transformaciones en la estructura bancaria mexicana explican que el crecimiento económico, desde finales de la década de los noventa, sea financiado por otras fuentes de recursos, principalmente, los créditos de proveedores, utilidades retenidas y financiamiento externo.

CONCLUSIÓN

La liberalización de los sistemas financiero locales y la libre movilidad internacional de los capitales ha modificado los

mecanismos de transmisión de la política monetaria, mediante sus efectos sobre la determinación de las tasas de interés locales y el tipo de cambio. En este contexto, la intervención de los bancos centrales es complicada en la medida que su margen de acción se ha reducido gravemente. En particular, lo difícil es lograr el objetivo de conciliar la estabilidad monetaria y cambiaria con el financiamiento a la inversión.

La economía mexicana no escapa a esta situación. La integración subordinada del sistema financiero a la lógica del mercado internacional de capitales, aunada a la estructura oligopólica del mercado bancario, ha conducido al Banco de México a instrumentar una política monetaria que otorga prioridad a la estabilidad monetaria y cambiaria, en detrimento del financiamiento y fondeo de la inversión. Lo anterior genera una segmentación perversa en el mercado financiero que impide el arbitraje de las tasas de interés pasivas y activas. Esta situación, aunada al desarrollo de nuevos productos financieros, como los derivados, explica que los bancos comerciales obtengan altas ganancias especulativas, con muy bajo riesgo; al mismo tiempo que racionan el otorgamiento de crédito a las actividades productivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México [2003], "La conducción de la política monetaria del Banco de México a través del régimen de saldos diarios", *Documento interno*, México.
- BARRO, Robert J. y David Gordon [1983a], "A positive theory of money policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy*, núm. 91, agosto, pp. 589-610.
- _____ y David Gordon [1983b], "Rules discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics*, núm. 12, julio, pp. 401-421.

- _____ y Robert J. [1986], "Reputation in a model of monetary policy with incomplete information", *Journal of Monetary Economics*, núm. 7, enero, pp. 3-20.
- BLINDER, S., Alan [1999], *El banco central: teoría y práctica*, Antoni Bosch, España.
- BLOMMESTEIN, H. J. [1995], "Structural changes in financial markets: overview of trends and prospects", OECD.
- CAMBIASO, J. [1993], "Síntomas del mal holandés por la vía de la cuenta de capitales", *Monetaria*, vol. XVI, núm. 5, enero-marzo
- CASTELLANOS, S. [2000], "El efecto del corto sobre la estructura de tasas de interés", *Serie Documentos de Investigación*, núm. 2000-1, Banco de México, junio.
- CHICK, V. [1988], "The evolution of the banking system and theory of monetary", en S. T. Frowen (ed.), *Monetary theory and monetary policy. New tracks for the 1990's*, St. Martin's Press.
- FRIEDMAN, M. [1981], "The optimum quantity of money", en *The Optimum Quantity of Money and other Essays*, Chicago, Aldine Publishing.
- GALBIS, V. [1981], *Aspectos teóricos de la política de tasas de interés en países en desarrollo*, CEMLA, colección *Ensayos*, México.
- KALDOR, N. [1970], "El nuevo monetarismo", reproducido en *Revista del Banco Central de Venezuela*, vol. XIII, núm. 2, 1990.
- KAMIN, S., P. Turner y J. Van't Dack [1998], "The transmission mechanism of monetary policy in emerging market economies: An over view", *Bank for International Settlements, Policy Papers*, núm. 3, enero.
- MÁNTEY, G. [1995], "La política monetaria en México y la tasa de interés real", *Investigación Económica*, núm. 214, Facultad de Economía/UNAM, enero-marzo.
- _____ [2004], "La política monetaria en México", en E. Correa, A. Girón y A. Chapoy (comps.), *Economía financiera contemporánea*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- MARTÍNEZ, T. L. [1995], "El efecto de la política monetaria sobre el comportamiento de los bancos comerciales: el mercado lechero en México", *Serie Documentos de Investigación*, núm. 9506, Banco de México, agosto.

- MOORE, B. J. [1991], "Monetary supply endogeneity: 'Reserve price setting' or 'Reserve quantity setting'?", *Journal of Post-Keynesian Economics*, núm. 3, vol. 13, primavera.
- MURILLO, J. A. [1995], "Interacción de la política monetaria del banco central y de la política crediticia: el caso de México 1994-1995", *Serie Documentos de Investigación*, núm. 9507, Banco de México, agosto.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1994), *The Road to Monetary Union in Europe*, Oxford, Clarendon Press.
- PALLEY, T. [1994], "Competing views of the monetary supply process: Theory and evidence", *Microeconómica*, vol. 13, núm. 3, primavera.
- POOLE, William [1970], "Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model", *Quarterly Journal of Economics*, 84, mayo, pp. 197-216.
- RAMÍREZ, S. E. [2001], *Moneda, banca y mercados financieros en México*, Prentice Hall, México.
- ROCHÓN, L. P. [1999], *Credit, money and production. An alternative Post-keynesian approach*, Edward Elgar, Cheltenham, KU, Northampton, M. EU.
- ROS, J. [1979], "Inflación: la experiencia de la década de los setenta", *Economía Mexicana*, núm. 1, Centro de investigación y Docencia Económica, México.
- SCHWARTZ, M. [1998], "Consideraciones sobre los instrumentación práctica de la política monetaria", *Serie Documentos de Investigación*, núm. 9804, Banco de México, octubre
- TOBIN, J. y W. Buitier (1978), "Fiscaland Monetary Policies, Capital Formation and Economic Activity", Cowles Foundation Paper 523.
- TORRES, G. A. [2003], *Reglas de política monetaria como ancla nominal: Evidencia de la economía mexicana*, CEMLA, México.
- WRAY, R. [1990], *Money and credit in capitalist economies. The endogenous money approach*, Edward Elgar, Cheltenham, KU, Northampton, Ma. U.

Tercera parte

**Democracia social
y fiscal. Desarrollo
con perspectiva de género**

Macroeconomía, desarrollo y género

Alicia Girón*

INTRODUCCIÓN

La relación entre macroeconomía, desarrollo y género se expresa en las reformas de las políticas monetarias, fiscales y financieras y el efecto en la profundización de la inequidad económica y social entre los géneros. Las políticas macroeconómicas responden a la estrecha relación entre las reformas promovidas por el “Consenso de Washington”¹ [2000] y la

*Investigadora del IIEC-UNAM.

¹Cuando se refiere al “Consenso de Washington” se está refiriendo específicamente a la propuesta de reformas en el área de la reforma impositiva y la disciplina fiscal; reorientación del gasto público; liberalización de las tasas de interés; tasas de tipo de cambio competitivas; liberalización en el comercio; liberalización de los flujos de capital correspondientes a las inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulación financiera. En los años ochenta, acontecimientos adversos en el comercio mundial y la casi suspensión de fuentes privadas de financiamiento externo, provocaron la reducción de los recursos disponibles para que en América Latina se aplicaran estrategias de desarrollo orientadas por el Estado; en consecuencia se tuvo que financiar con crédito la brecha entre el alto nivel de gasto público (aumentado con el pago de intereses de la creciente deuda) y la menguante base fiscal. Uno de los resultados fue la alta inflación. Ante esta situación se forjó el llamado “Consenso de Washington” (cw), término acuñado por John Williamson para una serie de medidas ideadas y apoyadas principalmente por el Banco Mundial y el FMI, que debían aplicar los países que sufrían déficit presupuestales, alta inflación, problemas de balanza de pagos y estancamiento económico. El cw recomendó una estrategia en dos frentes: a) equilibrar el presu-

diversa gama de intereses económico políticos en cada sistema económico o Estado nacional de los países en desarrollo al menos durante los últimos 25 años. El modelo de crecimiento económico y de transformación sociopolítica en México ha sido delineada al menos en sus grandes trazos precisamente mediante esta dinámica interrelación. Sólo para tener un ejemplo es importante observar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde los sectores exportadores integrados al proceso de globalización son los más dinámicos; no obstante, la apertura dejó sin trabajo a muchos mexicanos que hoy en día envían remesas a su país trabajando en el extranjero, siendo el segundo rubro de divisas después del petróleo. Al mismo tiempo, la desregulación del sistema financiero originó la crisis financiera de mediados de los años noventa con todas sus consecuencias: la adquisición de la banca comercial por bancos extranjeros, la pérdida del prestamista de última instancia (el banco central), el oneroso servicio de la deuda externa e interna, etcétera. En síntesis, las reformas al desregular la economía originaron una mayor desigualdad en la distribución del ingreso de la sociedad. Más aún, este proceso ha limitado la capacidad del Estado y de los sectores institucionales del país para lograr políticas macroeconómicas con bienestar social y revertir el deterioro e instrumentar políticas de desarrollo económico.

El interés primordial de este artículo es mostrar la relación entre los cambios macroeconómicos, el desarrollo y la

puesto, controlar el crédito y congelar salarios para bajar la inflación; y b) cambio estructural mediante la liberalización del comercio, la privatización de empresas estatales y la desregulación de la actividad económica, incluyendo los mercados financieros. El “decálogo del CW” consiste en: 1. Disciplina fiscal, 2. Reorientación del gasto público (dejando de lado el gasto social), 3. Reforma tributaria; 4. Liberalización financiera, 5. Tipos de cambio competitivos, 6. Liberalización de la política comercial; 7. Apertura a la IED, 8. Privatización de las empresas estatales; 9. Desregulación de los mercados internos, 10. Protección de la propiedad privada.

inequidad resultado de las reformas implementadas en el marco del Consenso de Washington. También presentar el intento de una agenda de políticas macroeconómicas que pudiesen al menos iniciar la restitución de la equidad.

REFORMAS E IMPACTO SOCIAL

La causalidad de las reformas y su impacto social en las economías se expresan en un estudio del Fondo Monetario Internacional [FMI, 1998: 86] en el cual se señala que las crisis bancarias en el periodo [1987 -1997] reflejan “[...]una creciente incidencia desde principios de los ochenta, lo que posiblemente estuvo relacionado con la liberalización del sector financiero que se produjo en muchos países durante ese periodo”. Esto significa que incluso el FMI reconoce que los procesos de desregulación y liberalización en los países ocasionaron crisis económicas con un costo económico muy alto.

El mismo estudio señala que “[...]entre 1975 y 1997 se identificaron 158 episodios en los cuales los países experimentaron sustanciales presiones sobre el mercado cambiario y 54 crisis bancarias” [FMI, 1998: 86]. Los programas del FMI en los años noventa tuvieron como propósito aplicar la disciplina macroeconómica y acabar con el déficit del gobierno. Estos programas fomentaron cambios estructurales que no mejoraron las tendencias de la pobreza y del ingreso en la última década. Por otra parte, el progreso no fue sostenido y la actividad económica se estancó, lo que aumentó la desigualdad y minó la confianza en las instituciones de gobierno [FMI, 2005].

Todo el proceso de desregulación y liberalización financiera se expresa en la dislocación social causada por los cambios estructurales que se tradujeron en crisis económicas. Esto ha provocado un nuevo interés que promete, al menos desde un

discurso opuesto al *mainstream*,² políticas macroeconómicas con un fondo “social”. Autores como Milanovic [2003], Elson y Cagatay [2000], han estudiado las consecuencias sociales de las políticas de estabilización en los hogares y en la feminización de la pobreza, concluyendo, entre otras cosas, que las crisis económicas son parte del discurso crítico y alternativo del ajuste estructural, consecuencia de las políticas macroeconómicas aplicadas ampliamente a principios de los años ochenta, proceso que prosiguió en la siguiente década.

En las tres últimas décadas, el desempeño económico de América Latina y de México, ha pasado por periodos de crecimiento económico, inflación e hiperinflación y por años de estabilidad sin crecimiento económico. Por una parte, el PIB per cápita ha crecido pero también ha aumentado la mala distribución del ingreso, agudizándose la inequidad en la sociedad y, en particular, acentuando la vulnerabilidad de las mujeres. Por lo anterior, una propuesta alternativa de política pública para disminuir la desigualdad en los diferentes espacios sociales son los presupuestos con enfoque de género. Dichos presupuestos públicos deberán ser acompañados con programas específicos para ampliar la educación, la salud, el crédito y la vivienda con enfoque de género. Cabe hacer mención que dichos programas para revertir la inequidad no deberán de estar basados en proyectos asistenciales sino en función de la creación de empleos. Ello demanda una participación activa del “empleador de última instancia” específicamente del gobierno central.

De ahí, la *necesidad de una nueva agenda monetaria, fiscal y financiera con enfoque de género* que contrarreste el efecto de las reformas macroeconómicas estructurales en el marco del proceso de desregulación y liberalización de las estructuras

²*Mainstream* hace referencia al pensamiento hegemónico que ha conformado el pensamiento y la política económica durante las tres últimas décadas.

financieras del país. El proceso de las reformas estructurales responde a la intensificación de la globalización en sus dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales. Paralelamente a las reformas económicas neoliberales se han acentuado la desigualdad y la pobreza femeninas. Un estudio realizado por Branko Milanovic [2005] mide el índice de inequidad en el nivel internacional; al relacionar las actividades de los hogares y los tradicionales indicadores del PIB per cápita, llega a la conclusión de que ha habido un incremento sustancial de ese indicador. Es decir, en los hogares hasta antes del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods había sólo un proveedor de recursos. A lo largo de las últimas tres décadas los ingresos en los hogares provienen de más de una fuente de ingresos. No sólo el papel tradicional del hombre sino que las mujeres entraron a la fuerza de trabajo para proveerse de ingresos. Posteriormente, lo hicieron los hijos e incluso en familias marginales los niños también son fuente de ingresos.

La importancia de la visión de género en la política macroeconómica es un tema novedoso donde los presupuestos y programas estatales con enfoque de género parten del supuesto de que sólo mediante de las políticas públicas se podrá favorecer al género femenino al proporcionarle mejor educación, salud, alimentación, empleo y crédito. Los presupuestos con enfoque de género son las herramientas necesarias para responder a los objetivos del milenio de Naciones Unidas cuya meta es reducir la pobreza, en 2015, a la mitad de los niveles alcanzados en 2000. Al considerar las diferencias y diversidades que hay entre hombres y mujeres, el gasto público debe ser adecuado a las necesidades de ellas, atendiendo a la diversidad cultural del entorno económico, político y social (rural y urbano) del grupo y de la clase social. Así pues, los presupuestos con enfoque de género son una herramienta para elevar la participación de las mujeres, combatir la inequidad y beneficiar a la sociedad en su conjunto.

El paradigma de desarrollo está en debate ante la inequidad derivada del cambio estructural. El Estado, cuya principal función era el fomento del desarrollo económico del país ha dejado de ser el regulador social y el proveedor de los bienes para satisfacer las necesidades humanas elementales. Las reformas económicas: reformas fiscal sustentable, monetaria y de tipos de cambio y financiera lograron sus objetivos [FMI, 2005]. Éstos son alcanzar la estabilidad macrofinanciera con estabilidad de precios, con tipos de cambio y sistemas financieros estables al disminuir la volatilidad, aunque ello no se ha alcanzado para el equilibrio de las cuentas externas y por el contrario los desequilibrios externos se han agravado [BPI, 2005: 4].

En el marco de las reformas económicas, al introducir el cambio estructural, se profundizaron los desequilibrios externos y desplazaron a las cadenas productivas tradicionales que incrementaron el desempleo o el desplazamiento de fuentes de trabajo a otras regiones; todo ello ha incrementado la inequidad de género. En este terreno, el reconocimiento de la categoría de género obliga a replantear el bienestar humano como prioritario, para alcanzar una mejor calidad de vida para toda la sociedad.

Es difícil introducir el concepto de género en una agenda de carácter económico donde han prevalecido las decisiones de los organismos financieros internacionales, el Estado nacional y las grandes corporaciones. Desde el acuerdo de Bretton Woods hasta el Consenso de Washington, predomina el punto de vista del desarrollo económico basado en la plataforma de indicadores macroeconómicos que dejan de lado un desarrollo humano tomando en cuenta el género

y la diversidad cultural. Durante todos estos años no se ha atendido la diferenciación entre hombres y mujeres y se ha partido de un mundo androcéntrico cuyas necesidades laborales y de decisión han girado alrededor del jefe de familia. Sin embargo, la crisis del modelo de desarrollo económico transformó las estructuras de producción e incluyó a las mujeres en la fuerza laboral, sin que se produjeran cambios tendientes a lograr la equidad de género.

Para establecer una nueva agenda monetaria, fiscal y financiera es importante evaluar los resultados de la actual agenda; recordar la pauta generada por la filosofía de Amartya Sen y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el papel de las instituciones; por último, destacar la necesidad de transformar la política monetaria. Es decir, la política económica tiene presupuestos con enfoque de género como instrumento para el desarrollo con equidad de nuestra sociedad.

Es bien conocido el concepto de desarrollo como tradicionalmente ha sido estudiado en América Latina, por autores como Celso Furtado [1980] y otros. Sin embargo, es preciso destacar que la literatura sobre el desarrollo ha omitido la necesidad de la presencia de la mujer como la fuerza del cambio y de la esperanza.

América Latina por siglos ha generado excedentes que van a los centros de poder y que en muy pequeña medida se han aplicado al desarrollo local. Este proceso no se ha revertido, el punto de vista que ha prevalecido es que era factible alcanzar metas de desarrollo por medio del financiamiento vía inversión extranjera directa, endeudamiento externo o los recientes flujos de capital. Sin embargo, dicho financiamiento amplió la extracción de excedentes pero no fomentaron inversiones de largo plazo en el país en el que se origina ese excedente. El problema para el desarrollo de la región es que la

transferencia de sus recursos a las casas matrices de las grandes corporaciones transnacionales, impiden la aplicación de políticas públicas que tengan como meta la equidad social.

Los organismos internacionales coinciden en que el financiamiento al desarrollo a lo largo de las últimas seis décadas, se ha realizado mediante los flujos netos de capital de los países desarrollados a los países subdesarrollados, pero omiten señalar que la transferencia de capitales a los países latinoamericanos (y a los países huéspedes en general), implica salidas de recursos de estos países por concepto de servicio de la deuda y de remisión de utilidades sobre inversión extranjera. Es falso que las entradas de capital del exterior promuevan un desarrollo económico autónomo y sostenido. El financiamiento al desarrollo lleva implícito un déficit comercial y de capitales que se vuelve un círculo vicioso difícil de romper. Para Kregel [2002], los flujos de capital externos, como base de la política de desarrollo, son como el filo de una navaja que debe de ser manejado con precaución, a fin de lograr beneficios, generando tasas altas de crecimiento del ingreso per cápita y una mejor distribución de los recursos financieros globales, para incidir en un mayor crecimiento a nivel global.

Por ello, para Benería [2003] desarrollo y desarrollo humano³ son dos conceptos diferentes; en el primero, utilizado como el sendero del desarrollo económico, los indicadores se

³El desarrollo humano es el proceso que amplía las opciones y oportunidades de la gente, mediante el desarrollo de sus capacidades, con el fin de que disfruten de vidas más largas y saludables, estén bien informados y tengan un nivel de vida digno. Si esto no se logra, muchas opciones y oportunidades serán inaccesibles. Pero el desarrollo humano va aún más lejos: comprende una amplia gama de oportunidades políticas, económicas y sociales que permiten ser creativo y productivo y gozar de autoestima, empoderamiento y sentido de pertenencia a una comunidad. Véase <http://hdr.undp.org/hd/glossary.cfm>

relacionan con el crecimiento económico; en el segundo, los indicadores se relacionan con las capacidades de las personas. Para lograr el verdadero desarrollo con equidad, se requiere de ambos conceptos. Para operar con una agenda de desarrollo el Estado mediante sus programas y políticas públicas tendrán que generar empleo, crédito, educación, vivienda y salud. Las políticas públicas y los programas del Estado contarán con un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados que revierta la política económica actual.

El efecto de las reformas estructurales del Consenso de Washington y de las políticas económicas del FMI y BM se refleja en los hogares y las familias, donde las mujeres han apoyado el cambio estructural al ampliar su jornada laboral en la economía formal o informal, lo que aumenta el ingreso familiar; a ello se suman los envíos de dinero de los familiares que han emigrado hacia Estados Unidos. Ante este panorama, la inequidad de género ha aumentado en lo económico, político y social. Por eso nuestro interés en destacar en los presupuestos con enfoque de género como el instrumento para revertir el efecto de las reformas financieras tomando en cuenta los Acuerdos de Pekín⁴ y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

⁴Los países participantes en la IV Conferencia sobre la Mujer celebrada en Pekín en septiembre de 1995 acordaron promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad. El documento de Plataforma de Acción alude a cómo el movimiento masivo de personas migrantes, refugiadas y desplazadas, ha tenido repercusiones profundas en las estructuras y el bienestar de la familia, con resultados desiguales para la mujer y el hombre; y reconoce el importante papel económico que desempeñan las trabajadoras migrantes, incluidas las trabajadoras domésticas, al contribuir con sus remesas a la economía del país de donde provienen y también a la economía del país donde trabajan mediante su participación en la fuerza de trabajo. Se exhorta a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para asegurar la realización de todos los derechos humanos de las mujeres migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes (<http://www.un-instraw.org/en/index.html>).

Es importante tener presente que la agenda de desarrollo presentada en el Consenso de Monterrey⁵ [Heyser, 2004] sobre el financiamiento al desarrollo, si bien establece la necesidad de “políticas macroeconómicas racionales” y que “los gobiernos deben asignar prioridad a la prevención de distorsiones inflacionarias”, no toma en cuenta que son las políticas de desregulación financiera las que disminuyeron la base fiscal en muchos países, lo que influye en la recaudación de impuestos, tanto de hombres como de mujeres [Floro, 2004: 22]. En el Consenso de Monterrey [Organización de las Naciones Unidas, 2000] se habla de la necesidad de movilizar recursos para el desarrollo pero sólo en el caso de los microcréditos y en la microfinanciación se hace referencia a los problemas de género. En un análisis más detenido, este documento entra en contradicción al insistir en la disminución del déficit público lo que implica reducir el gasto público en rubros que afectan directamente a las mujeres.

Un estudio realizado por Ertürk y Cagatay [1995], demuestra la relación estrecha entre los periodos de estabilización y restricción monetaria con la ampliación de la fuerza de trabajo femenina lo que indica que la mujer ajusta su comportamiento para mantener el mismo nivel de consumo en su hogar. Se amplía la composición de género en la fuerza de trabajo; no obstante, aumenta la pobreza. Un ejemplo, es la región latinoamericana donde la mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ayuda a detener la disminución de los ingresos de las familias pero no revierte el incremento de la pobreza.

⁵En marzo de 2002 tuvo lugar en Monterrey (México) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que reunió a representantes de gobiernos del mundo y de instituciones financieras internacionales para dialogar sobre los obstáculos a la ampliación del financiamiento al desarrollo y establecer una colaboración mundial destinada a movilizar recursos para alcanzar los ODM.

REESTRUCTURACIÓN PARA QUIÉN O PARA QUIÉNES: COMPARACIONES MACROECONÓMICAS

Las políticas de cambio estructural impuestas por el Banco Mundial y el FMI mediante los planes de estabilización, han revertido el proceso de desarrollo que habían tenido países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México. Esos organismos revirtieron el “desarrollo estabilizador” alcanzado por esos países en los años cincuenta y sesenta y hasta mediados de los setenta. Resultado de ello fue la llamada “década perdida” (la de los años ochenta).

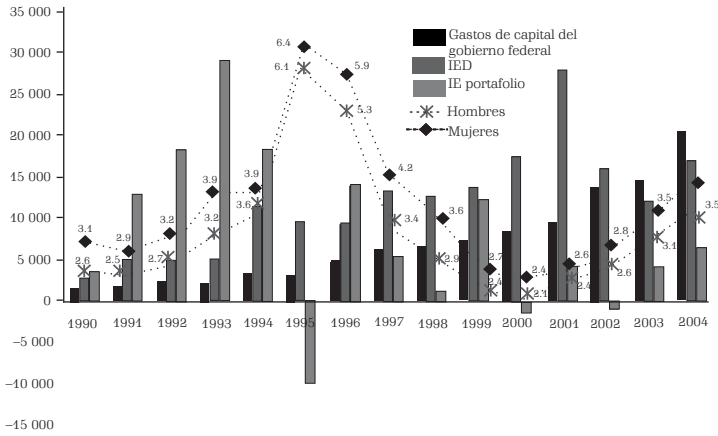
La década de los ochenta no sólo será la “década perdida” sino pasará a la historia como la década de las múltiples renegociaciones de la deuda externa y del Plan Brady. Si bien se logró disminuir el pago del servicio de la deuda externa no se finiquitó el traspaso de este capital a manos de los acreedores, siguió siendo una carga en los noventa. La apertura de la cuenta de capital, para facilitar la libre entrada y salida de los flujos de capital y las reformas jurídicas para favorecer la entrada de inversión extranjera directa, no trajeron consigo el desarrollo económico que se esperaba.

El mito de la apertura de la cuenta de capital

Para ejemplificarlo es importante destacar cómo el gasto de capital del gobierno federal ha sido superior en promedio a la inversión extranjera en portafolio durante los periodos (2001-2004) y (1995-2000). Sólo durante el periodo (1990-1994) los flujos de capital fueron seis veces más que el gasto de capital del gobierno federal. Esto quiere decir que este tipo de capital se ubicó en la esfera financiera siendo el detonante de la crisis en México. Por el contrario, la inversión extranjera di-

recta había venido superado con creces al gasto de capital del sector público y la inversión extranjera indirecta. Esto se explica por las privatizaciones. El último periodo (2001-2004) es muy significativo por la privatización de la banca comercial. Parte del monto por concepto de inversión extranjera directa corresponde a los pagos realizados por Banco de Bilbao Vizcaya Argentaria con respecto a la compra de Bancomer (BBVA-Bancomer) y la compra de Banamex por City Bank.

Gráfica 1
Flujos de capital y tasa de desempleo (1990-2004)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), INEGI.

Las reformas originadas en la ilusión de la “década de la esperanza” (la de los años noventa) trajeron estabilidad con estancamiento económico. En esa década se consiguió la estabilidad, pero aparejada con debilidad económica y vulnerabilidad financiera. La crisis económica, y específicamente

la crisis bancaria, originó la privatización del sistema de pagos y con ello la caída del crédito por parte de la banca comercial.

Participación política,
gasto en educación y servicio de la deuda externa

En la política, la presencia de las mujeres se ve claramente reflejada en su mayor participación en puestos de elección popular, en las estructuras de los partidos políticos y en altos puestos en secretarías de Estado. De ahí la conveniencia para la sociedad en su conjunto de considerar e integrar las vivencias de las mujeres, en la solución de los problemas económicos, sociales, políticos y culturales, modificando las leyes y reglamentos imperantes.

Actualmente, las mujeres representan más de 50 por ciento del padrón electoral y en casi todos los partidos la mitad de sus militantes son mujeres. Sin embargo, aun cuando hay distintas cuotas de género en los documentos internos de los partidos políticos,⁶ y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) dispone que un mínimo de 30 por ciento de las candidaturas a puestos de elección popular debe estar integrado por mujeres, la realidad es que en la actual legislatura las diputadas y senadoras sólo representan 21.5 por ciento del total de las dos cámaras, lo que significa que en la práctica legislativa, por razones internas de los partidos políticos, las candidaturas de mujeres están lejos de alcanzar el porcentaje que marca la ley.

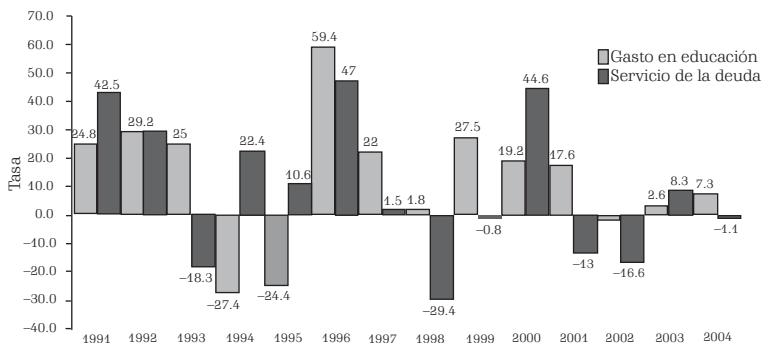
La participación más baja se tiene en las presidencias municipales; en 2002 y 2003, las mujeres alcanzaron apenas

⁶El PRI tiene una cuota de género de 50 por ciento y el PRD de 30 por ciento.

3.9 por ciento del total. En cifras absolutas, en 2003 había sólo 96 mujeres como presidentas municipales contra 2 351 hombres.

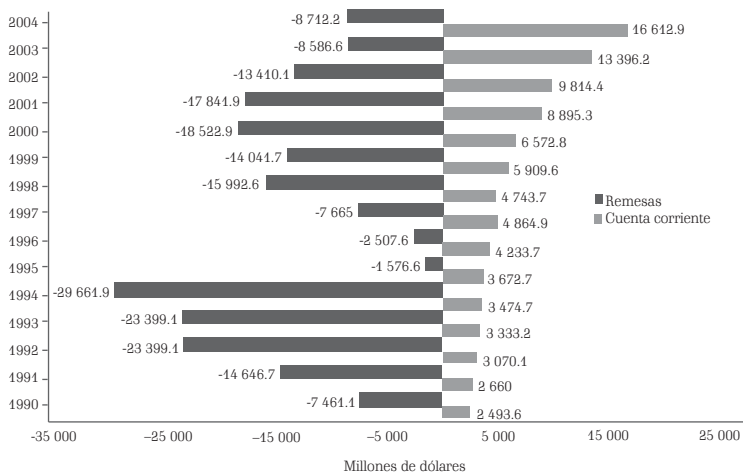
Para hacer más evidente la necesidad de una nueva agenda monetaria, fiscal y financiera con enfoque de género es importante mencionar los siguientes datos: a) el pago del servicio de la deuda externa de México entre 1990-1992, antes de la crisis financiera y posteriormente, entre 1994-1998, fue superior al gasto del sector público en educación; b) la política monetaria ha conseguido bajar la inflación y al mismo tiempo ha cancelado la función del banco central como empleador de última instancia. La inflación bajó a un dígito, pero los migrantes mexicanos hacia Estados Unidos aumentaron significativamente; c) la política financiera ha incrementado las reservas a más de 60 000 millones de dólares, pero las remesas de los mexicanos representan casi 27 por ciento del total de las reservas.

Gráfica 2
Gasto en educación y servicio de la deuda (1991-2004)



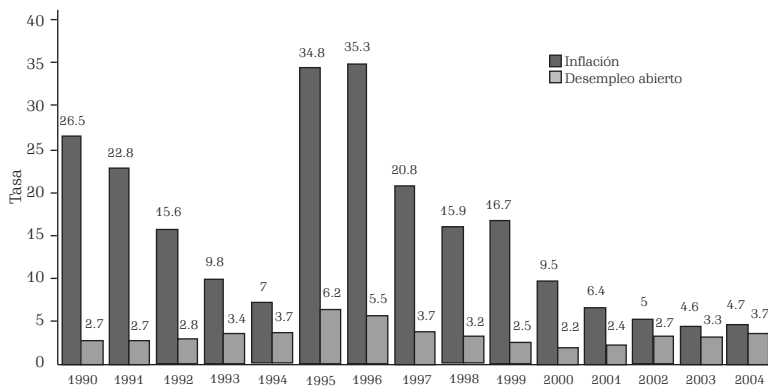
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y Anexo del IV Informe de Gobierno, 2004.

Gráfica 3
Remesas y cuenta corriente



Fuente:Elaboración propia con datos del Banco de México.

Gráfica 4
Inflación y desempleo



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), INEGI.

La relación entre macroeconomía, reformas estructurales y género adquiere claridad cuando se interrelacionan los proveedores del ingreso en el hogar y las familias. Por ende, el efecto que tienen las reformas en el ahondamiento de la inequidad social, específicamente en las mujeres, vuelve a este sector muy vulnerable ante cualquier decisión de cambio en la política monetaria, fiscal y financiera. Estas desigualdades se presentan en los hogares; si bien a principios del siglo xx, en los hogares solía haber sólo un proveedor del ingreso familiar, al iniciarse el siglo xxi pocos son los hogares que cuentan con un solo ingreso. Es cierto que el ingreso per cápita ha aumentado, pero en la mayoría de los hogares hay más de un ingreso. Quiero insistir en el hecho de que, en los países subdesarrollados y emergentes, la globalización ha traído consigo privatizaciones, liberalización de la cuenta de capital, mayores inversiones directas y mayores flujos de capital, pero de ningún modo, equidad por medio del empleo.

El desarrollo humano dista mucho del crecimiento económico y del desarrollo económico. El Estado y las empresas definen políticas públicas para lograr el crecimiento económico, pero poco hacen por mejorar los indicadores de desarrollo humano. En los indicadores de desarrollo humano se toma en cuenta la prioridad que dan las políticas públicas al posicionamiento de sus mujeres en la educación, la salud, el acceso al crédito y a la toma de decisiones en los parlamentos. De ahí el concepto del empoderamiento.

Nalia Kabeer [1998] narra cómo la primera ola de feminismo político en las agencias internacionales de desarrollo hizo visibles a las “mujeres” y se empezó a hablar ya no de “mujeres” sino de “relaciones de género”, incluyendo esta categoría en el análisis de los programas y proyectos de desarrollo.

Cabe hacer mención también de que el concepto de “clase” y su combinación con género, no sólo ayuda a entender la subordinación de las mujeres, sino también la inequidad en los procesos de desarrollo.

Por ello, en la agenda del desarrollo el concepto de “empoderamiento” y su medición son muy importante. No obstante, es difícil medir los indicadores que podrían llevar a una sociedad a un cambio cuyas sinergias ayuden a que las mujeres mejoren su situación.

Es importante saber qué se entiende exactamente por empoderamiento, para ligarlo a la agenda del desarrollo y al efecto que han tenido las políticas macroeconómicas en periodos de estabilización. Kabeer [1999], menciona que para poder medir el empoderamiento de las mujeres, es importante tomar en cuenta su presencia y representación en una sociedad, las metas que persiguen y la presión o gestoría política para hacerse visibles. Es decir, la falta de empoderamiento está determinada por el proceso mediante el cual a una persona se le niega la oportunidad de tomar opciones estratégicas en la vida, por no haber podido adquirir la capacidad necesaria para elegir. Por lo tanto, el empoderamiento se define como

la habilidad de elegir opciones e incorpora tres conceptos cuya dimensión se encuentra interrelacionada: recursos (definidos ampliamente no solamente para tener acceso a futuras demandas); agencia (procesos de toma de decisiones, así como las manifestaciones de medición de la agencia por ejemplo, negociación, engaño y manipulación); y logros (resultados del bienestar) [Kabeer, 1999: 435].

Para Montaño [2004:6], el empoderamiento es como la antítesis del paternalismo, por lo cual, las condiciones necesarias para que haya un empoderamiento pleno serían:

creación de *espacios* institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público; formalización de *derechos* legales y resguardo de su conocimiento y respeto; fomento de *organización* en que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran; transmisión de *capacidades* para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes; creación de acceso “a” y control de *recursos* y activos (reales y financieros y de información para hacer posible el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades), en competencia y en concierto con otros actores; una vez construida esta base de condiciones para facilitar el empoderamiento y la constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades *propositivas, negociadoras y ejecutivas* [Durstont, 2000: 32].

Uno de los elementos que permite el posicionamiento de sus mujeres en un contexto de desarrollo es la educación. Para combatir la pobreza la educación básica, media y superior son requisito indispensable en la conformación de una sociedad desarrollada. Acompañada por un Estado creador de un modelo de desarrollo donde se permita la creación de empleos por el sector público y el sector privado. Empleos que a su vez son generados para satisfacer el mercado interno y el nuevo engarzamiento de la economía nacional a los circuitos de la globalización. En ello, la capacidad de las mujeres mediante de la educación permite un mejor posicionamiento en el desenvolvimiento económico.

El desarrollo como el sendero hacia la libertad, se entiende en Sen como “[...] un proceso de expansión de las libertades fundamentales [...] que [...] lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso” [2000, 19: 27]. Este autor menciona cinco tipos distintos de libertad, “desde una perspectiva instrumental: 1) las *libertades políticas*, 2) los *servicios económicos*, 3) las *oportunidades sociales*, 4) las *garantías de transparencia* y 5) la *seguridad protectora*. Cada uno de estos tipos de derechos y oportunidades contribuye a mejorar la capacidad general de una persona”.

Lo anterior indica que las definiciones de Sen van más allá de alcanzar el crecimiento económico o de concebirlo como un fin en sí mismo, ya que el desarrollo se basa en las libertades más allá de la elección económica. El desarrollo radica en las oportunidades que las instituciones y la sociedad proporcionan para tomar decisiones de carácter político y en las oportunidades que tienen los individuos para mejorar sus capacidades, dadas las circunstancias personales y sociales imperantes.

Al introducir estos conceptos en una agenda de desarrollo es prioritaria la participación del Estado como regulador de las decisiones de política económica que afectan a la población. Por una parte, el Estado canaliza el gasto público para apoyar la ampliación de la educación básica, media y superior cuyo resultado se concreta en mayores capacidades de la población. Por otra, liberar al “empleador de última instancia” significa rescatar la política monetaria del banco central, con lo cual el Estado ampliaría la opción de más empleos en el marco de un programa de desarrollo y crecimiento económico; así, el Estado determina las capacidades, oportunidades y límites del desarrollo de una sociedad.

Otros actores que desempeñan un papel fundamental en la concertación de la agenda de desarrollo son los empresarios en su papel de inversionistas y creadores de empleos, los sindicatos, los parlamentos o congresos y la sociedad civil. De lo anterior se deduce que los diferentes actores económicos y no económicos determinan el camino hacia el “desarrollo como libertad”, opuesto a la idea de que los “mercados” dan la “libertad para elegir”, conceptos utilizados por Milton y Rose Friedman [1980].

Para comprender la diferencia que hay entre desarrollo y libertad, se habla de libertad negativa y libertad positiva. La primera se basa en la ausencia de la interferencia y la coerción, específicamente, la ausencia del gobierno en el mercado; es decir, la libertad del mercado tal como la entiende Friedman y cuya corriente establece las bases actuales de la economía del *mainstream*. Por el contrario, la libertad positiva permite, mediante el desarrollo de las capacidades de las personas, elegir entre diferentes opciones para satisfacer sus metas económicas, políticas y sociales [Gaspar y Staveren, 2003].

Un factor limitante del desarrollo es la canalización del gasto público al servicio de la deuda externa; a ello se suman las continuas devaluaciones resultado de las crisis económicas por las que ha pasado México y América Latina. A lo largo de las tres últimas décadas el elevado servicio de la deuda, ha reducido el gasto público y se ha dejado de lado el fortalecimiento de las capacidades de la población. Así pues, por una parte, la pobreza se ha profundizado con las crisis y, por otra, el cambio estructural ha producido una espiral negativa de falta de desarrollo y de ampliación de la pobreza, pues ésta no se ha atacado en sus raíces. La ampliación de la pobreza ha originado la carencia de oportunidades de educación, salud y empleo; y, lo más triste, la pobreza ha adoptado cara de mujer. Si bien es un derecho humano, a la sociedad se le ha cancelado la libertad de elección, al

no tener las oportunidades económicas y políticas para alcanzar un desarrollo pleno como sociedad y como país.

PRESUPUESTOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La correspondencia entre género y políticas económicas (monetaria, fiscal y financiera) aparece en el trabajo de muchos economistas que desde la academia y de la escena política tratan de encontrar la forma de lograr un desarrollo económico con equidad. Obviamente, los parlamentos o congresos están incursionando en esta nueva búsqueda de políticas que amplíen la democracia y la equidad. El grupo "Inter-Parliamentary Union's Gender Partnership"⁷ preparó el manual *Parlamento, presupuesto y género* donde se establecen los lineamientos que deben cumplir los presupuestos con enfoque de género. Por otra parte, la revista *Journal on Budgeting*, publicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), tiene como objetivo que los ministros o secretarios de Finanzas y Economía puedan planear de mejor manera la forma de utilizar los recursos fiscales. Tarschys [2002] hace un recuento de las políticas monetarias y fiscales de los años ochenta y su efecto en la reducción de la inflación y en la contracción del déficit público, haciendo necesaria la planeación de los presupuestos. La importancia de los presupuestos ha sido tratada con profundidad y amplitud por Diane Elson [2005]; de igual manera, la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Wo-

⁷El grupo "interparlamentario" fue creado para mejorar el conocimiento de los miembros del parlamento y de las cámaras para tener mayores conocimientos y poder aprobar los presupuestos (véase p. electrónica, <http://www.ipu.org/english/home.htm>).

men, CEDAW) analiza las iniciativas de presupuestos sensibles al género y a los derechos de las mujeres.

No obstante, los ministros de Economía por lo general dan prioridad a las obligaciones contractuales, por cuyo incumplimiento pueden ser demandados legalmente (por acreedores que prestaron fondos al gobierno o por ex funcionarios públicos que poseen derechos de pensiones, por ejemplo); en contraste, no respetan los derechos humanos, por cuyo incumplimiento no son demandados. Con frecuencia también han dado preferencia a políticas que favorecen su prestigio ante potenciales prestamistas, que les ayudarán a cubrir los déficit públicos, ya sean esos prestamistas sus propios ciudadanos, inversionistas extranjeros o instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo [Elson, 2005: 20].

Por otra parte, las Naciones Unidas en el seguimiento de la Conferencia de Pekín en 1995, Pekín + 40, emitió la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluyen como uno de los instrumentos para hacer frente a las políticas económicas “neoliberales” el gasto y los presupuestos públicos con enfoque de género.

Objetivos de desarrollo del milenio [ODM]

En septiembre de 2000, los líderes mundiales reunidos en la Cumbre del Milenio fijaron siete objetivos (llamados objetivos de desarrollo del milenio, ODM) para abatir la pobreza, sus causas y sus manifestaciones. En 2001 se añadió un octavo objetivo.

Dichos objetivos son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal

3. Promover igualdad entre los sexos.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la protección del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El avance en la consecución de los objetivos ha sido desigual, entre otras cosas, por la insuficiencia e ineficiencia del gasto público y la carga de la deuda externa, el acceso deficiente a los mercados de los países industrializados y la disminución de la ayuda oficial al desarrollo.

Mantener el impulso político para hacer realidad lo acordado en el Consenso de Monterrey y alcanzar los ODM, implica, entre otras cosas, determinar el efecto de la inversión privada y del comercio en el financiamiento para el desarrollo, el papel de las instituciones multilaterales en el logro de los ODM y el alivio de la deuda externa. Esto último no es una meta en sí sino un elemento esencial para lograr el crecimiento necesario a fin de reducir la pobreza y alcanzar los ODM. Reforzar las medidas de prevención de crisis es una forma de fomentar la sostenibilidad de la deuda. La estrategia al respecto debe incluir políticas macroeconómicas, financieras y monetarias coherentes, así como fuentes de financiamiento interno adecuadas. Además, dar más eficacia al alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).

¿Cómo pueden surgir alternativas a favor de la mujer?

Por medio del Congreso, en donde diputadas y senadoras de las Comisiones de Género y Equidad y, otras legislen en favor de los derechos de la mujer, sobre todo, al adoptar medidas

que tiendan a acabar con la feminización de la pobreza. Si bien, el concepto de género es una categoría amplia que permite estudiar a las mujeres no sólo como tales, sino atendiendo a la condicionalidad que imponen la cultura, la sociedad, la política y la economía para determinar su función en el diario acontecer de un país. La feminización de la pobreza se da en todos los ámbitos de la sociedad y se define como los logros que han tenido los hombres en un espacio social, pero que son inalcanzables para las mujeres

Una alternativa para lograr un círculo virtuoso puede lograrse mediante presupuestos con enfoque de género, lo que no significa que debe haber presupuestos diferenciados para mujeres y hombres; de lo que se trata es de canalizar gasto público a programas que beneficien a las mujeres, tomando en cuenta las diferencias y la diversidad que hay respecto a los varones. El monto del gasto debe ser el adecuado a las necesidades de las mujeres.

Los presupuestos públicos son instrumentos del desarrollo de la sociedad; los parlamentos y congresos adoptan decisiones importantes al canalizar el financiamiento a programas específicos con enfoque de género. En la actualidad, los presupuestos públicos sin enfoque de género son obsoletos, patriarcales y empobrecen a sus respectivas sociedades. Las políticas de salud pública en escala nacional deben tener en cuenta a la mujer desde su nacimiento hasta su muerte. Partimos de la hipótesis de que la salud pública con enfoque de género incide en el medio ambiente y ayuda a alcanzar el bienestar de las familias para lograr el cabal desarrollo del ser humano

Políticas y presupuesto con decisiones de género

La igualdad de género es una expresión muy utilizada por los gobiernos democráticos como una de sus banderas políticas.

Si bien es un principio que toda sociedad en desarrollo debe tener como una meta, hasta el momento sólo es un reto que parece inalcanzable. El enfoque de género debe estar presente tanto en la política fiscal como en los presupuestos; es justo en este marco, donde la equidad de género puede hacerse realidad; la participación de las mujeres y la consulta con ellas es fundamental en la formulación de nuevas políticas y leyes y en la asignación de recursos, fundamentalmente en salud, educación, vivienda y en programas de empleo para las mujeres.

Los presupuestos públicos *no son neutrales en relación con las mujeres*. Este enunciado lo que explica es que muchas actividades de los llamados países emergentes se han desregulado. Actividades otrora responsabilidad del Estado y que hoy están en manos de la iniciativa privada, lo que orilla a dejar de recibir apoyos a la salud, a la educación, la disminución o desaparición del empleo cuyo efecto en las mujeres las ha dejado sin trabajo, sin prestaciones sociales o han tenido que emigrar hacia otros lugares buscando el empleo.

Políticas financieras con efecto negativo, las pensiones

Por las desigualdades de género, ciertas políticas financieras tienen un efecto particularmente negativo en las mujeres. Según un estudio de Laframboise y Trumbic [2003: 21], las pensiones y las contribuciones a los fondos para el retiro son generalmente regresivas porque sólo aportan a las personas los ingresos necesarios para estar registrados como contribuyentes al fisco. Por lo general, las mujeres que forman parte de la fuerza de trabajo se ocupan sólo en determinadas épocas del año y en trabajos de medio tiempo, lo cual las excluye automáticamente de los sistemas de pensiones. En segundo lugar, el seguro médico beneficia a las mujeres como dependientes, pero no cubre a los dependientes de las mujeres que

trabajan. Por último, estas autoras mencionan que los empleos generados por las grandes corporaciones y que promueven el crecimiento del sector privado y la generación de empleo no ayudan extensivamente a las mujeres. Este tipo de trabajo es para un sector muy reducido de las mujeres cuyo nivel de educación son altamente calificados.

Las desigualdades de género se pueden estructurar no sólo desde las diferentes clases sociales, sino también si se toman en cuenta los ingresos y oportunidades que han tenido los diferentes grupos de mujeres. La desigualdad en México varía según las diferentes regiones que del país; por ejemplo, en las comunidades indígenas la marginación es mayor. Por último, es muy importante relacionar la desigualdad de género con los diferentes tipos de empleo en los que se ubican las mujeres. La falta de empleos en el país ha obligado a un número cada vez mayor de mexicanos a emigrar hacia Estados Unidos. Esto afecta severamente a las mujeres, tanto cuando los hombres se van dejando a sus familias en México, como cuando las mujeres también dejan el país. En ambos casos, se distorsionan las relaciones familiares y los ingresos de lo hogares.

PROGRAMA DE EMPLEO

Los programas de empleo han sido muy discutidos durante las últimas décadas ante la reorganización estructural que han tenido los sectores productivos con la apertura comercial y de servicios. Cabe hacer mención que la tasa de desempleo ha pasado en muchos países los dos dígitos. Situación sorprendente y opuesta a los años de la posguerra y hasta finales de los setenta. Por lo cual, hay una relación causal entre los procesos de desregulación y liberalización económica con el empleo. También es sorprendente observar los procesos de mi-

gración y su relación con la política monetaria del banco central. En la medida en que el gobierno es el que debe asumir la responsabilidad de ser el empleador de última instancia al modificar su política monetaria y la relación con el financiamiento. La función del gobierno por medio del banco central es de emisor del dinero para los planes y programas del gobierno y de su política económica. El gobierno no puede desplazar esta función a la inversión extranjera directa. El gobierno al restringir su función como emisor de dinero circunscribe al sector público, y, en consecuencia, al sector privado nacional a la creación y generación de empleo desplazando esta función supuestamente a la inversión extranjera directa que no resuelve la creación de empleo. En síntesis los programas de empleo etiquetados por programas específicos son muy importantes cuando intentan dar un empleo a las mujeres y reactivar el mercado interno.

La generación de empleo dignifica a los empleados y reactiva a la economía de una manera ordenada a diferencia de los programas asistenciales que consideran sólo sectores muy marginados o en extrema pobreza. Uno de los ejemplos más discutidos durante los últimos tres años y después de la crisis financiera y económica fue el Programa de Empleo creado para la ciudad de Buenos Aires. El programa de Jefes y Jefas de Hogar permitió reactivar no sólo el empleo sino también tuvo efecto en la reactivación del mercado interno. Más de la mitad de los empleos fueron copados por mujeres. El otro programa nominado "Familias" está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo pero es asistencial y no genera empleo. En México se han generado programas gubernamentales que son asistenciales. La repercusión de ellos en la disminución marginal de la pobreza es notable. Sin embargo, estos programas como Oportunidades si bien ayudan a disminuir la pobreza de los más pobres no otorgan un empleo que

dignifique y reactive la economía. Son programas asistenciales que pueden ser cancelados cuando el riesgo económico del país esté cercano.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos visto la relación entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo con su particularidad en el género. Es un hecho que las reformas económicas y el llamado Consenso de Washington al menos en México y otros países de América Latina incidieron en el rompimiento de cadenas productivas con la apertura indiscriminada. La apertura sin regulación y sin el apoyo de fortalecimiento a los empresarios y a sus trabajadores originó un desplazamiento de las fuentes de trabajo, por un lado. Además, la política monetaria al girar su misión al control de la inflación y dejar su vinculación con los objetivos de crecimiento y de desarrollo para ser instrumento de control a la inflación, profundizó la contracción de la emisión monetaria y canceló la creación de empleos. Ambas decisiones de política económica aumentaron el movimiento de las migraciones y las remesas de los trabajadores en el extranjero cobraron un papel prioritario en el financiamiento de los ingresos los hogares.

Los resultados de los cambios estructurales macroeconómicos no condujeron a un desarrollo articulado de las diferentes políticas en torno a la apertura y la desregulación financiera. Las crisis financieras, la cancelación del crédito, la disminución del gasto social incidió en la necesidad de aumentar el ingreso en los hogares. Hay una relación muy estrecha en la participación de las mujeres a partir de la reorganización macroeconómica y el aumento de su participación en la fuerza laboral. Posteriormente, en la década de los noventa la tasa de

crecimiento de las mujeres migrantes inicia un ascenso acelerado, principalmente hacia Estados Unidos.

Hoy las políticas públicas están lejos de cumplir los objetivos del desarrollo del milenio. Por un lado, es muy importante ampliar los programas específicos de creación de empleo y, por otro, los presupuestos con enfoque de género. Si bien la pobreza no se elimina con mayores empleos y con presupuestos etiquetados, esto es sólo el inicio de propuestas más concretas. En el caso de México y de los países de América Latina es necesario conformar un modelo macroeconómico que vuelva a incentivar la demanda agregada de la mayoría que han visto disminuir sus ingresos en este proceso de reconversión. Instrumentar políticas de protección del mercado interno y de generación masiva de empleos y además ampliar la reforma fiscal para una redistribución del ingreso menos inequitativa. En ello la política de tipos de cambio y la inflacionaria desempeñan un papel muy importante en la conformación y construcción de un modelo macroeconómico con equidad de género.

Lo anterior hace necesario establecer una agenda alternativa de desarrollo que analice las diferentes políticas económicas con una perspectiva de género. Los mecanismos que se presentan en este trabajo para disminuir la desigualdad social y la inequidad de género responden a la inquietud de reducir las desigualdades. Por un lado, los presupuestos públicos con programas específicos se presentan para ampliar las oportunidades de bienestar para la población. Los presupuestos con enfoque de género pueden ser un instrumento para revertir el ajuste restrictivo del empleo femenino y la feminización de la pobreza, consecuencias de las políticas financieras aplicadas en el marco del proceso de desregulación y liberalización iniciado desde los años ochenta hasta la presente década. La importancia de la visión de género en los presupuestos y pro-

gramas del Estado parte de la convicción de que sólo mediante políticas públicas adecuadas se podrá favorecer al género femenino proporcionándole mejor educación, salud, alimentación, empleo y crédito; con ello disminuiría la pobreza en el país. Por el otro lado, es importante introducir los mecanismos de generar empleo rescatando al “empleador de última instancia” por medio de la política monetaria del banco central. La implementación de un programa de pleno empleo para ofrecer empleo ilimitado para mujeres mexicanas con bajo nivel de instrucción. La dignificación del empleo, no sólo reactivaría el mercado interno mediante el trabajo sino que permitiría que las mujeres ingresaran al mercado laboral mejorando su capacidad de gasto y crédito para así ayudar a mejorar el bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- BPI (Banco de Pagos Internacionales) [2005], *75º Informe Anual*, Basilea, Suiza.
- BID [1999], *El desafío de la integración: Informe al Directorio Ejecutivo sobre la ejecución del Plan de Acción sobre la Mujer en el Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- [2003], *Plan de Acción del BID para la integración de género*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BARQUERA, Simón, Juan Rivera Domínguez y Alejandra Gasca-García, [2004], “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Revista Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, <http://www.insp.mx/salud/index.html>

- BENERÍA, Lourdes [2003], *Gender Development, and Globalization*, Routledge, EU, Taylor & Francis Groupm.
- FURTADO, Celso [1980], *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CROWLEY, Eve [2004], "Empowering Women to Achieve Food Security: Land Rights. A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment", *Focus 8*, Policy Brief 2 of 12, agosto.
- DURSTON, John [2000], "¿Qué es el capital social comunitario?", *Serie Políticas Sociales*, núm. 38, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- ELSON, Diane [2004], "Engendering Government Budgets in the Context of globalization (s)", *International Feminist Journal of Politics*, Routledge, Gran Bretaña, 6:4, pp. 623-642, <http://www.tandf.co.uk/journals>.
- _____ [2005], *Seguimiento de los presupuestos gubernamentales para el cumplimiento de la CEDAW*, Department of Sociology, University of Essex, KU y Levy Economic Institute, Bard Collage, EU. Informe realizado para UNIFEM, Naciones Unidas.
- _____ y Nilufer Cagatay [2000] "The Social Content of Macroeconomic Policies", *World Development*, vol. 28, núm. 7 pp. 1347-1364.
- ERTÜRK, Korkut y Nilüfer Cagatay [1995], "Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling", *World Development*, vol. 23, núm. 11, pp. 1969-1977, Gran Bretaña, Elsevier Science Ltd.
- ESIM, Simel [2000], "Impact of government budgets on poverty and gender equality", International Center for Research on Women [ICRW] Paper Prepared for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender Into Government Budgets, Londres, abril.
- FLORO, Maria, Nilufer Cagatay, John Willoughby y Korkut Ertürk [2004], *Género y financiamiento para el desarrollo*, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Estudio núm. 3, Santo Domingo.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) [1998], "Crisis financieras: Causas e Indicadores", *Perspectivas de la economía mundial*, Estudios económicos y financieros, Washington, D.C.
- [2005], "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s", *Occasional Paper 238*, Washington, D.C.
- FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman [1980], *Free to Choose*. New York, Hartcourt Brace Jovanovich.
- GASPAR, Des e Irene van Staveren [2003], "Development as Freedom-And as What Else", *Feminist Economics*, vol. 9, núm. 2-3, pp. 137-164, Oxford, Gran Bretaña, Routledge, Taylor and Francis Group.
- GONZÁLEZ MARÍN, María Luisa [1996], *Metodología para los estudios de género*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición.
- HEYSEY, Noleen [2004] *Women's Participation and Leadership: Vital to Democratic Governance*, Monterrey, México, UNIFEM, enero, www.unifem.org
- KABEER, Naila [1998], *Realidades trastocadas: las jerarquías de género: pensamiento del desarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Paidós Mexicana, S.A.
- [1999], "Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", *Resources, Agency, Development and Change*, vol. 30, pp. 435-464, Oxford, Reino Unido, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers Ltd.
- KREGEL, Jan [2002], *External Financing for Development and International Financial Instability*, Documento preparado para la XVIII Reunión del Grupo 24 en temas de monetarios y financieros, mimeógrafo.
- LAFRAMBOISE, Nicole y Tea Trumbic [2003], "The Effects of Fiscal Policies on the Economic Development of Women in the Middle East and North Africa", Middle East and Central Asia Department, International Monetary Fund, *IMF Working Paper* (WP/03/244).

- MILANOVIC, Branko [2003], "The Two Faces of globalization: Against globalization as We Know It", *World Development*, vol. 31, núm.4, pp. 667-683, Gran Bretaña, Elsevier Science.
- [2005], *Measuring International and Global Inequality* Princeton University Press, EU.
- MONTAÑO, Sonia [2001], "Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de la lucha contra la pobreza", en *Trigésima tercera reunión de la mesa directiva de la conferencia Regional Sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*; Puerto España, Trinidad y Tobago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, octubre.
- Organización de las Naciones Unidas-Consejo Económico y Social [2000], *Reseña de los grupos de trabajo en línea de Women Watch sobre las 12 esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción de Pekín*, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer constituida en Comité Preparatorio del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI", Tercer periodo de sesiones, del 3 al 17 de marzo.
- y México, Gobierno de la República [2005], *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: informe de avance 2005*, Publicado por Gabinete de Desarrollo Humano y Social, México D.F.
- NUSSBAUM, Martha C. y Amartya Sen [1996], *La calidad de vida: un estudio preparado por el World Institute for Development Economics Research WIDER de la United Nations University*, publicado por The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, México.
- PARKER, Susan y John Scott [2001], "*Evaluación del programa, salud y alimentación (Progresá) a partir de: indicadores de seguimiento, evaluación y seguimiento 1998-2001. Encuestas de evaluación 2000*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), octubre.
- SALINGER, Lynn y Dirck Stryker [2001], *Comparing and Evaluating Poverty Reduction Approaches: USAID and The Evolving Poverty*

- Reduction Paradigm*, Cambridge MA, Associates for International Resources and Development, julio.
- SARRAF, Feridoun [2003], "Gender-Responsive Government Budgeting", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, WP/03/83.
- SEN, Amartya [2000], *Desarrollo y libertad*, México, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- STOTSKY, Janet G. [1996], "Gender Bias in Tax Systems", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, WP/96/99.
- TARSCHYS, Daniel [2002], "Time Horizons in Budgeting", *Journal on Budgeting*, Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), vol. 2 núm. 2, Francia.
- VINAY ROJAS, Claudia, Helena Hofbauer Balmori, Lucia Pérez Frago y Ma. Concepción Martínez Medina [2004], "Mujeres y pobreza: el presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género", México, Fundar y Equidad de Género, noviembre. <http://www.fundar.org.mx>
- United Nations Development Fund for Women [2001], *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, coordinado por Jeniffer Klot, Nathalie Holvoet y Elizabeth Villagomez, ed. Karen Judd, EU. www.unifem.undp.org
- WEHNER, Joachim y Winnie Byanyima [2004], *Parliament, The Budget and Gender*; Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute, United Nations Fund for Women; Handbook for Parliamentarians, núm. 8, Francia, http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf
- WILLIAMSON, John [2000], "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank, vol. 15, núm. 2, agosto, pp. 251-264.

Financiamiento del desarrollo o estancamiento sin financiamiento

Francisco Suárez Dávila

INTRODUCCIÓN

Comenzaremos este trabajo con comentarios sobre el entorno económico general, luego, un diagnóstico de dónde nos encontramos en los principales temas de la agenda; y finalmente se agregan algunas propuestas.

Se parte del hecho de que tenemos una economía esencialmente estancada durante los últimos 25 años. Esta situación fue incluso más aguda en los primeros tres años del gobierno de Vicente Fox. Durante el crecimiento promedio de 4.4 por ciento el año pasado y éste tenemos un “veranito” de crecimiento en virtud del desempeño económico de la economía estadounidense, con quien tenemos una absoluta sincronización cíclica, especialmente con su sector manufacturero. Es justo reconocer que con ese impulso, las bajas tasas de interés y baja inflación, se estuvo dando un crecimiento fuerte del consumo y también de la inversión privada por primera vez en mucho tiempo. Aun así el crecimiento fue mediocre. Fox logró, en cuatro años, el crecimiento que postuló anualmente. Particularmente, la generación de empleo fue nula en todo su gobierno.

Esta etapa de estancamiento de 25 años, 2 por ciento sigue a lo que pondríamos llamar la etapa del populismo (1970 a 1982) en que crecimos 5.8 por ciento, pero con elevada inflación, agudos desequilibrios fiscales y externos que nos llevaron a dos serias crisis.

La etapa previa de 1935 a 1970 fue el desarrollismo en sus dos fases: una con moderada inflación y otra la del desarrollo estabilizador que dio un crecimiento de 5.9 por ciento. Esto nos lleva a la conclusión que sólo, en una etapa ya muy distante, pudimos conciliar *crecimiento y estabilidad*. En la segunda, hubo *crecimiento sin estabilidad y crisis*; después, una etapa de ajustes, volatilidad y crisis con algunas reformas estructurales y, finalmente, tenemos *estabilidad sin crecimiento*.

La pregunta que todos los economistas nos planteamos es *¿por qué no crecemos?* Mientras que lo que manifiestan reiteradamente los empresarios, pero que es prácticamente otra cara de la misma moneda es *¿por qué perdemos competitividad?* México se rezaga, se atrasa frente a otras economías emergentes exitosas como China, India, los tigres asiático, países europeos como Irlanda o Finlandia y países de Europa del Este.

Lamentablemente, podemos concluir que toda una generación de economistas y, ciertamente, la política económica actual, ha sido *ineficaz en cuanto a resultados*; y, lo que es más grave, obsoleta en cuanto a ideas. Se habla crecientemente de nuevos consensos. Algunos economistas progresistas más exitosos como Stiglitz, Krugman, Rodrick y Sacks, transitan del Consenso de Washington al de Barcelona. Algunos (Labra y Suárez) hablan de la necesidad de un Consenso de México. Hay una clara insatisfacción sobre las reformas estructurales, al menos las de la primera generación. Surgen dos enfoques. Algunos –los liberales– dicen que las hicimos mal y hay que desarrollarlas; u otros –yo me sumo– que hay que redefinir la agenda y hacer la reforma de las reformas.

DIAGNÓSTICO DE LO QUE HEMOS AVANZADO EN POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

Estabilidad macroeconómica

En materia de evolución económica hay que reconocer, como lo ha ponderado hasta el cansancio la propaganda oficial, como uno de sus pocos logros, que se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica con finanzas públicas sanas, baja inflación, bajas tasas de interés, bajo déficit fiscal, tipos de cambio flotantes, pero bastante estables. Todo va de la mano. No es por sí solo un avance despreciable.

Entre los avances financieros institucionales tenemos un banco central autónomo prestigiado

Un banco central autónomo que ha consolidado su prestigio institucional –casi todas las instituciones se han deteriorado– es de las pocas que nos quedan y que ha cumplido con pragmatismo sus principales objetivos. Ciertamente, después de muchos avatares, el tipo de cambio flotante ha sido un buen invento, sobre todo, frente a lo que ocurrió en el pasado y lo que le pasó a las economías asiáticas en las crisis de finales de siglo.

Regulación del sistema financiero

Se ha prosperado mucho en el avance institucional y la regulación del sistema financiero. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se ha fortalecido. Se han introducido las principales reformas que, en el nivel internacional, se introdujeron para superar las crisis bancarias, principalmente, mejoras en los sistemas de información, las reglas de capitalización y la cobertura de activos en riesgo.

Se avanza en el Acuerdo de Basilea II. Hay legislación en México sobre un buen sistema de indicadores de alerta temprana para prevenir cuando un banco entra en problemas. Además, se tienen reglas más eficaces para cobro judicial de créditos, así como de transparencia bancaria que se refieren a cobro de comisiones.

Superación de la crisis bancaria

Después de la severa crisis bancaria de 1994 que, me parece, es la mayor debacle económica de la historia posrevolucionaria de México, ésta nos costó 18 por ciento del PIB y nos condujo a un sistema financiero casi totalmente extranjerizado. Tenemos finalmente un sistema adecuadamente capitalizado, rentable y sólido.

Paradójicamente, todo el proceso de liberalización se inició para reducir el financiamiento al sector público por vía de encaje. Hasta hace dos años este crédito público era de 80 por ciento y ahora ha bajado poco, es de 50 por ciento. Se siguió dando al gobierno. Ha aumentado el crédito al consumo y el hipotecario, aunque no a la actividad productiva y al campo.

Desarrollo intermediario no bancario

Se está desarrollando un sistema financiero no bancario bastante dinámico y que desplaza a la banca. Desempeñan un papel importante las Sofoles (76 por ciento de la cartera de crédito de intermediarias), tanto en crédito automotriz como vivienda, así como las tiendas departamentales –las exitosas ahora las quieren comprar los bancos. En 2004, los intermediarios financieros no bancarios fueron la segunda fuente de crédito más recurrida, con 16 por ciento del total del crédito interno otorgado. En 1997, esta cifra era sólo de 4.5 por ciento. Algunas grandes empresas transnacionales, en la práctica, han

actuado como bancos para salvar la planta productiva, particularmente pequeñas y medianas empresas, vía crédito de proveedores. El financiamiento bursátil, no mediante emisión de nuevas acciones, sino de deuda (como los certificados bursátiles), también ha compensado la falta de crédito bancario.

Dinámica de las Afores

La parte más dinámica del sistema financiero, un fundamental avance institucional, fueron las Afores y Siefores. Ya representan 10 por ciento del PIB y se estima que para 2015 alcanzarían 19 por ciento.

También financian fundamentalmente gobierno y están invertidas en papel de corto plazo y no, como debiera ser, de largo.

Creación de nuevos bancos de desarrollo;
deterioro de los existentes

Se crearon nuevos bancos de desarrollo, la Financiera Rural, para sustituir al malogrado Banco Rural; el nuevo sistema de Banca de Ahorro Popular, que sustituye al respetable pero pequeño Patronato del Ahorro y la Hipotecaria Federal.

En cambio, Banobras, llamado el Banco del Federalismo, no le hace ya honor a su nombre; Nacional Financiera es Nacional Factoraje, reencarnación de un Bancomer de bolsillo, y Bancomext está severamente limitado por operaciones del gobierno federal que éste no ha asumido (como el millonario crédito a Cuba). ¡Se les quiere dejar morir por inanición!

Recaudación tributaria insuficiente

En el sistema tributario, a pesar de los reclamos por la necesidad de una reforma fiscal profunda y definitiva, ha habido un cierto proceso de avance silencioso.

Destaco algunos ejemplos. Se logró, sin ruido, la globalización de los ingresos financieros a los otros ingresos. Esto había sido la barrera para cualquier Ministro de Hacienda. Se introdujo un impuesto patrimonial temporal sobre activos financieros, así como un *flat tax* modificado para el 2006, entre otros avances.

Sin embargo, la recaudación tributaria, sin incluir ingresos petroleros, es muy baja, menos de 11 por ciento del PIB. Estamos entre las más bajas de la OCDE, donde el promedio es 27 por ciento, y más que de otros países latinoamericanos o emergentes, comparables al nuestro. Nos ha venido salvando el precio del petróleo de 10.00 pesos superior al presupuesto federal en 2004 y casi 20.00 en 2005.

La reforma de pensiones

En cuanto al sistema de pensiones, ya se dio la de los trabajadores amparados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se otorgó una pírrica sobre sus nuevos trabajadores, pero sigue siendo una asignatura pendiente que pesará sobre las finanzas públicas. Esto es uno de los grandes retos económicos del milenio en escala mundial. No resolverlo afecta todo el andamiaje del ahorro público.

Federalismo o feudalismo fiscal

En materia de federalismo fiscal ha habido un gran avance. El banco le llama una revolución silenciosa. En efecto, ésta se logra porque los estados y municipios casi gastan ya 60 por ciento del gasto público lo que significa una considerable descentralización, incluye el gasto en educación, salud, e infraestructura. Sin embargo, estos recursos son en parte de uso libre (las participaciones) pero otra considerable son transferencias etiquetadas en los distintos ramos del presupuesto.

El problema es que el avance se ha dado por el lado del gasto, pero no del ingreso. Los estados participan en poco más de 20 por ciento de los grandes impuestos, pero tienen fuentes propias muy débiles, los impuestos sobre nóminas, sobre automóviles y gasto hotelero.

Quizá la mayor zona de desastre fiscal son los municipios, los cuales deberían usar intensamente dos fuentes de ingresos propios que son muy importantes en casi todas las economías: el predial y el cobro eficaz de servicios públicos. En el predial, Chile recauda 3 por ciento del PIB, México menos. Según un estudio del Banco Mundial, los países más pobres de África y del subcontinente asiático sustentan 60 por ciento de su gasto con ingresos propios –los dos mencionados– en México es 20 por ciento.

Se está gestando una verdadera polémica en torno a la distribución de los recursos petroleros entre los estados, la federación y Pemex, en épocas de bonanza de difícil solución.

Después de una inicial reticencia por parte del gobierno y un apoyo importante de las fundaciones pensantes y todos los partidos políticos, se organizó la Convención Nacional Hacendaria. Hubo 300 recomendaciones para ejecutarse, o por vía legislativa o administrativa. Es muy poco a lo que se ha hecho. El gobierno envió muy pocas iniciativas.

Reforma del gasto público en los tres niveles de gobierno

Se sigue requiriendo una reforma del gasto público en los tres niveles de gobierno. Aumenta el gasto corriente y se sacrifica el gasto de inversión. Se gasta mal, pero también poco. Durante el auge del petróleo, en la presidencia de López Portillo, el presupuesto era casi de 40 por ciento del PIB. Ahora se gasta alrededor de 20 por ciento (abajo del promedio de la OCDE). No alcanzan los recursos para la inversión pública, en

infraestructura, en educación, salud (6 por ciento del PIB) y ciencia y tecnología. Tampoco es la solución lo que un colega diputado ha bautizado como “pibear”, que significa poner en leyes montos específicos de gasto obligatorio como porcentaje del PIB sin que se tengan los recursos necesarios para sustentarlos.

LOS TEMAS PRIORITARIOS PARA LA NUEVA AGENDA

Para generar un desarrollo sostenido, se requiere impulsar un dinámico financiamiento del desarrollo y salir del “estancamiento estabilizador” frustrante en que nos encontramos. Los principios son bastante sencillos. Requerimos aumentar el ahorro público y privado para sustentar una mayor inversión eficaz que aumente el crecimiento, el empleo y la productividad de la mano de obra. Un sistema financiero que contribuya a movilizar el ahorro y canalizarlo con eficacia al aparato productivo; un buen sistema fiscal para aumentar el ahorro público y apoyar la inversión pública. No contamos con nada de esto. Carecemos de un buen sistema de financiamiento para nuestro desarrollo.

Prioridad. Avanzar en el proceso de reforma fiscal.

Deliberadamente destaco la palabra proceso. No hay reformas fiscales definitivas, profundas, en un tema políticamente tan complejo. Lo que debe hacerse es un proceso programado con un claro objetivo. El arte de la tributación era, como dijo el gran ministro de Hacienda de Luis XIV, Colbert: “Extraer el mayor numero de plumas de un ganso, limitando al mínimo los graznidos”.

Paradójicamente en México, académicos y grupos de derecha y de izquierda conspiran contra una reforma fiscal. Unos dicen: lo que se requiere es reducir y racionalizar el gasto; los otros, establecen que lo que se requiere es reducir la enorme evasión fiscal. Así, unos y otros evaden decisiones difíciles en materia de tasas y diseño de impuestos. Los empresarios piden que se grave más el consumo; la izquierda, los impuestos progresivos a la renta y al capital. Los partidos políticos defienden sus clientelas que tienen trato preferencial como los agricultores, los transportistas o los medios.

Hay dos realidades presentes en una reforma fiscal. En el mundo global y competitivo, el capital –quíerese o no– es móvil. Eso beneficia a las grandes empresas y a los grandes inversionistas. Para estos grupos el sistema debe ser competitivo. Si no, tienen la forma de emigrar fiscalmente.

El segundo punto es que se pensaba que el sistema impositivo era el que por sí mismo debía redistribuir, por ello la tendencia a sistemas fuertemente progresivos –los impuestos sobre el ingreso–. Ahora, en general, se piensa que el sistema tributario debe recaudar lo más posible dentro de ciertos criterios de equidad, de preferencia mediante impuestos generalizados al consumo para redistribuir vía gastos.

Sentadas las premisas, el proceso de la reforma fiscal debe descansar sobre dos puntos de política: no hay forma de evitar, tarde o temprano, un IVA parejo que grave todo el consumo a igual tasa. Así nació el IVA en México. Se puede, por ejemplo, exentar una canasta muy básica de 40 productos elementales. Pero en el debate, hay muchos mitos. Si bien es cierto que los grupos de bajos recursos consumen la mayor parte de su ingreso en alimentos, éste no es el hecho fiscalmente más relevante. Con la actual tasa “0” se subsidia al decil más rico de la población, con 70 000.00 millones de pesos, es decir 1 por ciento del PIB.

En cambio, el efecto sobre los deciles más pobres serían del orden de los 2 000.00 millones de pesos. Esto es, se podrían obtener recursos para compensar ampliamente con gasto social focalizado a los de bajos recursos. Además, los más pobres compran en tianguis o autoconsumo donde no hay IVA.

Estas son las razones por las que hay una abrumadora corriente mundial que maneja IVA con altas tasas de pago parejo. En Chile, el IVA es de 18 por ciento; en Argentina, 19 por ciento; en China es de 17 por ciento; en Sudáfrica, 15 por ciento con cinco excepciones; en Francia, 19.6 por ciento; el promedio de la OCDE es 17.6 por ciento. Con estas tasas pueden tener un gasto social muy superior al nuestro.

El segundo aspecto es intensificar el proceso para mejorar la administración tributaria y disminuir la evasión fiscal que puede ser de 3 o 4 por ciento del PIB. Esto supone que se fortalezca la administración gerencial del SAT. Eliminándose esa duplicación, Subsecretaría de Ingresos y SAT. Un aspecto clave es contar con un censo fiscal completo, casi de manzana, que se puede lograr con tecnología moderna y, sobre todo, cruzando la información disponible de bancos de datos del INEGI, el IMSS o el Infonavit, pero cada vez que se hace un censo, se dice que es “terrorismo fiscal”.

El costo del SAT –con sus más de 30 000 empleados– es muy caro todavía, hay insuficiente inversión informática. Las aduanas son una zona de desastre, ahora agravada por la participación del crimen organizado, lo mismo en la introducción de mercancía, que automóviles ilegales; se dice que hay dos millones y medio.

En impuesto sobre la renta avanzamos hacia un impuesto proporcional simple, como lo han hecho Rusia, Irlanda y las Repúblicas Bálticas.

Con estos esfuerzos se podría recaudar en el mediano plazo 5 por ciento. Es el esfuerzo que tiene que hacerse antes que pueda revertirse el precio real del petróleo.

REFORMAS EN MATERIA DE FEDERALISMO FISCAL

Esta es todavía una tarea pendiente. Faltan de aplicar las conclusiones y recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria. Un aspecto importante es que no se ha reformado la Ley de Coordinación Fiscal que, de hecho, debería ser de Coordinación Hacendaria.

La actual situación institucional no toma en cuenta cambios reales de poder, como la fuerza que ha adquirido la llamada Conago o la Conferencia de Gobernadores.

Estamos en el peor de los mundos: no se han hecho los cambios necesarios en materia de ingresos; ya hay una nueva iniciativa que da a los estados la potestad de fijar un impuesto final a las ventas; los municipios carecen de facultades que deberían tener para fijar sus tasas del predial y no se han hecho reformas en materia de catastros.

Esta es una parte complementaria de la reforma fiscal, pero también hay riesgos de que den demasiadas facultades a los estados en materia de gasto y, eventualmente, tengamos los problemas que han tenido los países del Cono Sur, donde un feudalismo fiscal mal entendido estuvo en el origen de las crisis.

No se acaba de hacer el ejercicio fundamental que es el de definir las potestades de gasto y las tributarias en los tres niveles de gobierno.

REFORMA AL RÉGIMEN DE PENSIONES DEL ISSSTE

La distancia, se puede decir que nos equivocamos en la secuencia adecuada de las reformas de pensiones. La más importante y madura en cuanto a número de trabajadores, a monto y a su diseño e implicaciones, era la reforma al régimen de pensiones del ISSSTE. La reforma relativamente marginal

era la de los trabajadores del IMSS, que sólo se refería a los trabajadores de nuevo ingreso. Ello contaminó todo el proceso de la gran reforma de pensiones.

Los montos de no hacer nada son exponenciales. En cambio, una reforma a tiempo tiene el efecto de una reforma fiscal para liberar recursos fiscales para otros propósitos, inclusive, para el gasto de salud del IMSS y del ISSSTE que está afectado de manera negativa.

Una reforma de pensiones debe descansar en principios que son de creciente complejidad:

1. No afectar los derechos adquiridos de los actuales pensionados.
2. Libertad para modificar racionalmente el régimen de los que, en el futuro, ingresan a la fuerza de trabajo.
3. Negociar con prudencia las condiciones de los trabajadores que están en el actual sistema: así, revisar algunas condiciones que resultan no sustentables financieramente, como la edad de retiro muy temprana o los años de antigüedad insuficiente. Dar la opción entre el nuevo y el viejo sistema.
4. Las nuevas pensiones entran a un sistema de cuentas individuales como en el IMSS. Hay pensión mínima garantizada. Efecto favorable al ahorro nacional.
5. Creación de una Afore pública para manejar estas cuentas, pero sujeto a las reglas de las anteriores. Darle al trabajador la libertad de salirse a otra Afore, como elemento de competencia.
6. Para los trabajadores actuales se ha establecido la fórmula ingeniosa de establecer un bono de reconocimiento en su cuenta individual que considera las aportaciones que habría acumulado en su vida laboral.

7. Un elemento muy importante es la llamada portabilidad. Bajo este sistema, el trabajador lleva su pensión acumulada –su cuenta– aun cuando se cambie del apartado A al B, o a un sistema estatal o universitario.

Reconociendo las dificultades políticas, esta es una reforma fundamental.

REFORMA DE PEMEX FISCAL Y CORPORATIVA

La Reforma de Pemex y, en general del sector energético, es parte fundamental de una nueva táctica del desarrollo económico del país, al darle un sector estratégico de impulso. Al mismo tiempo, Pemex está involucrado e interrelacionado con el sistema financiero al que aporta considerables recursos. Es evidente que no puede haber una reforma real a Pemex, si no hay una reforma fiscal federal.

En forma parecida al régimen de pensiones, la llamada reforma al régimen fiscal de Pemex, es marginal. Sólo se refiere a los nuevos pozos y tiene elementos de complejidad.

El problema de darle más recursos a Pemex para fortalecerlo financieramente, darle autonomía de gestión, permitirle invertir para salir de una situación crítica en que importamos gas, gasolina, petroquímicos, en que se agotan las reservas probadas y tiene que acudir a un endeudamiento artificial, vía los famosos Pidiregas, que ya alcanzan los 40 000 millones dispersos; es que Pemex da al gobierno 5 por ciento del PIB en impuestos. Retirarle estos recursos de golpe deja al gobierno sin recursos para invertir, gastar en salud, educación, etcétera.

El gobierno tiene que sustituir estos recursos mediante una reforma paulatina tributaria. Si esto se resuelve, Pemex podría avanzar con sus propios recursos en el fortalecimiento

de la empresa y no requeriría de la participación de la inversión privada.

Lo que pasa es que en términos del fin deseado no hay más que dos caminos: o se da una reforma fiscal federal, para que Pemex pueda retener más recursos para invertir y resolver sus problemas... esta es la reforma acorde con un punto de vista del sector público; o se acepta la inversión privada en ciertas actividades.

Si no se hace ninguna de las dos cosas, se condenará al país a un sistemático deterioro energético. Además de este asunto crítico, hay también puntos que van de mayor a menor complejidad:

- a) Reforzar el régimen corporativo de gestión de Pemex para darle autonomía operativa como auténtica empresa pública. Esto implica darle consejeros independientes, una confiable rendición de cuentas con auditoría independiente. Ahora, Pemex da más información a las Comisiones Supervisoras de Estados Unidos, que a la sociedad mexicana.
- b) Sacarlo del presupuesto federal.
- c) Permitirle asociaciones estratégicas para inversiones de alta tecnología como exploraciones y perforaciones de gran profundidad.
- d) Reconstituir una sola empresa.
- e) Posible emisión de capital hasta un porcentaje minoritario con voz, pero sin voto (eso por sí solo no resuelve el problema).

En el caso de CFE, disminuir también su "ordeña" fiscal

- a) Permitir participación privada en la generación, pero dejando al Estado la regulación y una posición dominante.

b) El sector eléctrico por los cambios tecnológicos permite una mayor flexibilidad.

Examinar con objetividad los cambios que se han dado en estas materias en estados considerados como el nuestro de tradición estatista: China, India, Cuba, Francia, Italia, Brasil que han actuado con más flexibilidad.

REFORMA PRESUPUESTAL Y EL SISTEMA DE PRESUPUESTO

Los problemas vinculados con el proceso de presupuestación a finales del año pasado (2004) y que originaron una insólita controversia constitucional, reflejan que en éste, como en otros temas, los hechos han desbordado a las instituciones existentes y a las normas. La actual Ley de Presupuesto data de 1974.

El presupuesto y su correspondiente Ley de Ingresos es a la vez la principal expresión del Programa de Gobierno del Estado Mexicano y su fuerte financiamiento, al mismo tiempo, una de las principales funciones del legislativo como expresión de su mandato popular. El tema de la asignación de gasto y el sustento impositivo es la base del avance democrático de la humanidad y la causa de algunas de las más dramáticas guerras civiles y confrontaciones entre el gobernante y el pueblo.

En los debates de finales del 2004, sin duda el país avanzó en su proceso de democratización. El cambio fundamental se sustentó en una palabra que cambió por virtud de una reforma constitucional, Anteriormente, el Congreso discutía, analizaba y aprobaba el presupuesto. Por la enmienda se le dio la facultad de “modificarla”, como sucede en varios países como en Estados Unidos o Japón, en que lo más importante para un diputado puede ser modificar el presupuesto para incorporar un proyecto de su distrito como una clínica, una escuela, etcétera.

El hecho es que el Congreso modificó el techo presupuestal vía el monto del déficit y el precio del petróleo. Determinó que los mayores excedentes petroleros, sirvieron para estimular la inversión pública en determinadas prioridades y modificó partidas y proyectos.

Esta situación inédita, que expuso vacíos legales, requiere de definiciones hacia el futuro en la legislación. Hay una tendencia mundial para establecer las llamadas “reglas fiscales” que den certidumbre en esta importante materia, evitando acciones irresponsables por parte del Ejecutivo o el Parlamento, que den seguridades a la sociedad, a los mercados financieros, que den tranquilidad en las transiciones gubernamentales. En Chile, Brasil, Suecia han surgido leyes de responsabilidad fiscal que son leyes presupuestales modernas. El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea encierra una regla fiscal.

Una reforma al proceso de presupuestación debe incluir distintos elementos:

1. Una regla de responsabilidad fiscal.
2. Ésta por cierto no debe ser un equilibrio fiscal rígido a ultranza.
3. En línea con las nuevas ideas, debe dar margen para seguir políticas contracíclicas. Puede requerirse un déficit en la contracción y un superávit en el auge, lo que se llama presupuesto estructuralmente ajustado.
4. Puede fijarse también la llamada regla de oro, que determina que se debe hacer un equilibrio entre el ingreso y el gasto corriente. La deuda va para la inversión o darle tratamiento especial a la inversión en infraestructura y ciencia y tecnología, a la inversión de empresas públicas que se comportan como tales, dejando ello fuera del concepto tradicional del déficit.

5. Discutir los techos presupuestales, los grandes objetivos, los programas prioritarios (que no son inerciales) en la primavera del año calendario, para preparar mejor la discusión del presupuesto en el otoño.
6. Definir lo que significa “modificar”.
7. Definir las reglas para el manejo de los excedentes petroleros creándose fondos de estabilización de ingresos como lo hizo Noruega para el petróleo y Chile para el cobre. En nuestro caso, un fondo para el gobierno federal, otro para Pemex y, otro para los estados. Determinar las proporciones.
8. Reglas para presupuestos plurianuales que den mayor certidumbre a la inversión e infraestructura.
9. Normas para la reconducción presupuestal, cuando por alguna razón no se aprueba el presupuesto antes del 1 de enero.
10. Normas para evitar subejercicios o reasignaciones arbitrarias por parte de la Secretaría de hacienda, pero también no rigidizar la administración del gasto.

LAS AFORES Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO NACIONAL

A futuro, probablemente, la fuente más dinámica e importante de ahorro será un sistema nacional de pensiones, sustentado inicialmente en las Afores y Siefores, vinculado con los trabajadores del apartado A del IMSS y, eventualmente fortalecidos con los trabajadores del apartado B. Todo el éxito del desarrollo de Singapur se sustenta en la canalización de recursos de su fondo providente que capta las pensiones de los trabajadores y las canaliza hacia dos objetivos: vivienda e infraestructura de largo plazo. Hacia allá debemos avanzar.

Actualmente las Afores y Siefores canalizan los recursos principalmente al gobierno federal y a valores de corto plazo.

Se ha autorizado que se inviertan en acciones de empresas mexicanas, lo cual me parece razonable, pero también en la inversión en valores extranjeros que, dadas las carencias nacionales, no parece justificable aunque permita proteger contra riesgo cambiario. Hay el riesgo de que las decisiones de inversión se tomen ya no en México, sino en Nueva York.

Aquí también hay una fuente importante para invertir en el sector energético y en infraestructura de comunicaciones y transportes, siempre y cuando se manejen proyectos bien evaluados.

SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.

SU RÉGIMEN DE PROPIEDAD ¿IMPORTA O NO?

Como ya señalamos, tenemos un sistema bancario bien capitalizado, rentable, con reservas suficientes y, por lo tanto, sólido. Ésta agota los objetivos que debe cumplir un sistema bancario. Se dice que además ha aumentado el crédito a las familias, al consumo y el hipotecario y ahora se está haciendo un esfuerzo para financiar a las PYME. Esto, por cierto, son créditos llamados paramétricos y de alto margen.

Por otra parte se tiene el problema de que es un sistema fuertemente concentrado. Los tres principales bancos tienen 60 por ciento del sistema y parece un sistema oligopólico. Los bancos se defienden diciendo que sí hay competencia, que están reduciendo los márgenes y, por otra parte, si bien hay un alto cobro de comisiones, éstas también se reducen. El principal problema es que el crédito no llega a la actividad productiva ni al campo.

En un reciente estudio publicado por el BID llamado: "Cómo desencadenar el crédito", se aprecia que los problemas de

México son parecidos a los problemas de toda América Latina y por causas muy similares.

En materia de crédito estamos claramente rezagados con respecto a otras regiones del mundo. En América Latina el crédito al sector productivo es del orden de 25 por ciento del PIB, mientras que en los países avanzados es alrededor de 70 por ciento. Asia, que hace 20 años tenía niveles similares, ya lo duplicó.

Una cuestión fundamental es el cambio de sistema de propiedad en un país en el que hasta hace una década el sistema bancario estaba 90 por ciento en manos nacionales y ahora es exactamente al revés, 90 por ciento en manos de extranjeros con efectos en cuanto a su vinculación con los propósitos del desarrollo nacional. Manejar ahorro no es como producir tuercas.

Este es un problema que analiza ya el BID en el citado estudio y sabemos que lo está examinando en el Banco de Pagos Internacionales. Hay evidencia de que cuando hay crisis los bancos extranjeros actúan en forma procíclica, yo diría “procrísica”, amplían las crisis y aumentan la volatilidad. En algunas ocasiones, también un banco europeo ubicado en América Latina puede sufrir los efectos del entorno económico europeo. ¿Cómo vincular más a los bancos con el propósito de fomentar el desarrollo? Es un tema importante de la agenda.

LA BANCA DE DESARROLLO.

¿FORTALECIMIENTO O DESAPARICIÓN?

A pesar de los vaivenes que ha sufrido la banca de desarrollo demostró ser un instrumento poderoso de apoyo al desarrollo nacional. En la actualidad, salvo en las novedades de esta administración, que son la Hipotecaria Federal y la Financiera

Rural, tal parece que se quiere dejar a los grandes bancos de desarrollo a muerte por inanición. El Legislativo ha podido evitar la amenaza de la insensata fusión propuesta de Nacional Financiera y Banco Nacional de Comercio Exterior, pero Nacional Financiera está convertida en Nacional Factoraje, S.A., cuya principal fuente de ingresos sigue siendo su mesa de mercado financiero, incumpliendo los objetivos para el cual fue creada: el fomento al desarrollo industrial y la política de competitividad para el desarrollo nacional.

Su nivel de crédito es bajísimo. Las cifras exageradas que han manejado su presidente y el director general, simplemente son inexactas ya que incluyen las llamadas telefónicas de apoyo como a las PYME, por ejemplo, y considera el mismo factoraje que da 10 vueltas un año, como si fueran 10 créditos.

Bancomext, el banco público menos apoyado por el gobierno, durante 20 años de crisis financieras, tiene un volumen de crédito restringido y sus resultados son gravosamente afectados por el famoso crédito de los 400 millones a Cuba, que está en suspensión de pagos, pero esto fue un crédito del gobierno federal.

Paradójicamente estos dos bancos, por el monto de sus activos, son en el conjunto de la banca nacional, el 4o. y el 6o. banco, por lo que estarían en condiciones de competir contra los bancos extranjeros y cubrir los muchos huecos crediticios que sostienen.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, una de las razones para explicar ¿por qué no crecemos? ¿por qué no somos competitivos?, ¿por qué esencialmente tenemos una economía estable, pero con estancamiento crónico? *Es básicamente porque son inoperantes*

los principales instrumentos de financiamiento que sustentan al desarrollo: un sistema tributario que no recauda; un Estado que chupa los recursos petroleros para otros fines; una banca que no presta a la actividad productiva; y la creciente amenaza de un sistema de pensiones que absorberá cada vez más los recursos de los jóvenes para apoyar a una población crecientemente envejecida.

La agenda está clara. La suerte futura de nuestro país depende de que encontremos soluciones apropiadas para estos acertijos y que se dé un verdadero acuerdo nacional con las fuerzas políticas para resolverlos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA MORA, Miguel Luis (2007), *La banca de desarrollo en México*, CEPAL.
- AMIEVA HUERTA, Juan y B. Urriza (2000), *Crisis bancarias: causas, costos, duración efectos y opciones de políticas*, CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Desencadenar el crédito. Como ampliar y estabiliuzar la banca*.
- KAI-ALEXANDER, Kaiser, (comp.) (1996), *Renewing Federalism in the North America: Diversity of People, Community of Purpose*, Stanford University.
- SUAREZ DÁVILA, Francisco (1999), "The Developing Countries and the International Financial System: 25 Years of Hope, Frustration, and Some Modest Achievements", en Eduardo Mayobre (coord.), *G25: The Developing Countries in the Internacional Financial System*, Ed. Boulder, Colo., Lynne Reinner Publisher.
- , "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", en *Revista Comercio Exterior*, 1994, vol. 44, núm. 10, México, Bancomext, octubre, pp. 853-865.
- VIVES Antonio, (2005), *Banca de desarrollo: condiciones para una gestión eficiente*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Federalismo fiscal

Ifigenia Martínez

Desde su nacimiento la República padeció de una grave insuficiencia de recursos y para sobrevivir tuvo que recurrir a los empréstitos extranjeros y a los usureros domésticos, a pesar de que durante la Colonia el país era tributario de la metrópoli y le remitía fuertes cantidades de plata y otros metales.

Fue hasta el triunfo de la Revolución de 1910 cuando se reordenaron un tanto las finanzas federales; se establecieron los impuestos locales sobre la propiedad raíz y federal sobre la renta pero se conservó el sistema de tributación concurrente con los estados.

La Primera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1925 tuvo alcances muy limitados. A pesar de que su objetivo era delimitar las competencias tributarias de la federación y de los estados y crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional, ante la absoluta carencia de instituciones públicas de carácter económico, sus logros fueron modestos.

La Segunda Convención Nacional Fiscal celebrada en 1933 se realizó cuando la economía mundial se estaba recuperando de la gran crisis, mientras el país trataba de establecer las instituciones necesarias para el funcionamiento de su economía. Se

revisaron las potestades fiscales, federales, estatales y municipales y se sentaron las bases para la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 que otorga facultades exclusivas de tributación al gobierno federal en materia de comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, especialmente sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, explotación forestal, aguamiel y cerveza. También quedó establecido que a los estados y municipios les correspondería una participación. Sin embargo al no definir qué impuestos les quedaban reservados subsistió la concurrencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno.

La Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947 se planteó como propósito crear un “Plan Nacional de Arbitrios” cuyos ambiciosos objetivos eran:

- Distribuir las potestades de los gastos públicos entre todos los contribuyentes de los diferentes niveles de gobierno.
- Planear la forma en que los diferentes órdenes de gobierno debían distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos necesarios para cubrirlos.
- Determinar las bases de colaboración entre las diferentes autoridades fiscales.

Huelga decir que a pesar de su correcta orientación este Plan nunca se llevó a la práctica, pues la principal responsabilidad del Estado es proveer las instituciones, la infraestructura y los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto nacional expresado en el presupuesto.

A raíz de haberse celebrado la Tercera Convención Nacional Fiscal el gobierno federal estableció un impuesto general

sobre las ventas para sustituir los numerosos gravámenes federales y locales (muchos en forma del timbre) que gravaban el comercio y la industria. En 1948 entró en vigor el impuesto sobre ingresos mercantiles y, mediante Convenios de Coordinación Fiscal que se celebraron a partir de 1950, se trató de unificar la tributación sobre todas las actividades mercantiles.

En 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados que prohibió las alcabalas y trató de unificar los tributos sobre la industria y el comercio. Se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, presidida por el secretario de Hacienda e integrada por cinco representantes de las entidades federativas agrupadas en cinco zonas fiscales para coordinar la acción tributaria de los gobiernos federal y locales, actuar como consultora técnica y gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales, entre otras atribuciones.

A pesar de que en las décadas siguientes se intensificaron los esfuerzos de coordinación y que en 1973 se incrementó la tasa de impuestos sobre ingresos mmercantiles (ISIM) de 3 a 4 por ciento y la participación a los estados se elevó de 40 a 45 por ciento del impuesto, los desiguales niveles de comercio y actividad económica en la República provocaban la desigualdad en el reparto y ocasionaron una serie de crecientes inconformidades que motivaron una reestructuración completa del sistema de coordinación fiscal. En 1980 entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y, junto con la introducción del IVA en el mismo año, varios autores consideran que ésta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos.

Las convenciones nacionales fiscales se sustituyeron por reuniones anuales de funcionarios fiscales de los gobiernos coordinados bajo la dirección de la SHCP, la cual aumentó su control y competencia en la materia. La LCF, con mayores atribuciones que la anterior, estableció un nuevo Sistema Nacio-

nal de Coordinación Fiscal (SNCF) integrado por los siguientes organismos:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, presidida por la SHCP y un representante electo por cada una de las ocho regiones fiscales que conforman la administración tributaria nacional.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (Indetec) creado en 1973.

La potestad de aplicar tributos a personas, bienes y acciones corresponde a los diferentes órganos de gobierno que en México tienen igual categoría institucional: federal, estatal y municipal. La potestad tributaria es irrenunciable, imprescriptible, indelegable y no es patrimonial. Sin embargo el SNCF vigente permite que los estados reciban participaciones en el total de la recaudación federal a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario concedidas mediante convenios aprobados por sus legislaturas.

No obstante que de acuerdo con el artículo 73, fracción VII de la Constitución, la federación tiene un poder tributario genérico y amplias facultades “para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”, la recaudación federal se ha estancado en un nivel notoriamente insuficiente para financiar el gasto y la inversión públicos requeridas para un país de la extensión y peso demográfico del nuestro. Como los estados tienen un poder fiscal concurrente con el de la federación (salvo en las materias privativas enunciadas) el poder fiscal de los estados para lograr un financiamiento suficiente del gasto podría dar lugar a la doble o múltiple tributación y para evitarlo la unificación tributaria se hace por medio del SNCF.

En tanto las contribuciones permitidas a los municipios las establecen las legislaturas locales pues éstos carecen de

facultades para crear cargas impositivas. Si bien el artículo 115 faculta a las legislaturas de los estados para establecer contribuciones, incluyendo las de los municipios, en 1983 se introdujeron bases constitucionales muy amplias para otorgar cierta competencia tributaria a los municipios en el sentido de cobrar por los servicios que tienen a su cargo, pero que no pueden cumplirlos debido a que carecen de una infraestructura hidráulica, de agua potable, alumbrado, pavimentación y desarrollo urbano que sustente el cobro por la prestación de dichos servicios.

Un Estado moderno establece las instituciones, construye la infraestructura y provee los recursos necesarios para proporcionar los servicios indispensables para la seguridad y bienestar de la vida colectiva de la población que representa. La naturaleza de estos servicios se ha ampliado con el transcurso del tiempo al grado que en los países desarrollados de economía de mercado el sector público maneja de 40 a 50 por ciento del PIB. A las funciones de seguridad y observancia del marco jurídico institucional del Estado de derecho, se han añadido servicios sociales básicos como educación (mediados del siglo XIX), salud y seguridad social (principios del siglo XX) y después de la segunda guerra mundial garantía de empleo y seguro de desocupación en los países industrializados.

En México, tan pronto como se consolidó el régimen surgido de la Revolución mexicana, el Estado utilizó el gasto público para construir la infraestructura hidráulica, de comunicaciones, de generación de energía eléctrica; financiar la Reforma Agraria, y participar directamente en la industrialización del país mediante el establecimiento de la banca de desarrollo. Trato de destacar la importancia fundamental que tiene el gasto público en la economía y cómo esta función se ha reducido bajo el actual sistema de federalismo hacendario, especialmente de los gobiernos neoliberales. Las responsabi-

lidades que con el progreso de la modernidad ha ido adquiriendo el Estado en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, salud y planificación familiar, cuidado del medio ambiente, seguridad social, no pueden cubrirse con los magros impuestos que recauda la federación, ni con los esquemas de coordinación fiscal cuya principal preocupación consiste en evitar la doble tributación y no en financiar las nuevas responsabilidades del Estado moderno.

El artículo 73 constitucional otorga amplias facultades económicas al Estado, producto de las modificaciones de 1982 a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, y el artículo 73 fracción XXIX-E lo faculta: “para expedir las leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios”.

Y cuando los gastos de inversión públicos no se puedan cubrir con impuestos, el artículo 73 da las bases para la celebración de empréstitos.

Sin embargo la crisis de la deuda externa que estalló en 1982, la entrada del neoliberalismo y la reducción del sector público han impedido que el Estado mexicano cumpla con la responsabilidad de ejercer la rectoría de la economía y la planeación y promoción del desarrollo.

La Ley de Coordinación Fiscal abarca casi todos los impuestos y derechos federales y centraliza su recaudación en la federación. El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con 20 por ciento de la recaudación federal participable y la LCF obliga a los estados coordinados a que a su vez participen a los municipios con 20 por ciento de su participación federal. El FGP se distribuye mediante complicadas fórmu-

las que toman en cuenta el número de habitantes, el nivel de ingresos y la aplicación del llamado coeficiente de participación, entre otros. Además obliga a los estados a dar una participación a los municipios en el Fondo de Fomento Municipal con abigarradas fórmulas para cada impuesto participable.

Hasta la fecha las participaciones estatales en la recaudación federal constituyen la espina dorsal del SNCF. La federación legisla, administra, recauda y participa en ingresos notoriamente insuficientes para financiar las necesidades de un Estado moderno que opera en tres niveles de gobierno. Con la llegada al poder del neoliberalismo las políticas de coordinación fiscal se han desarrollado alrededor de la idea, no de lograr una recaudación suficiente para solventar los programas de gasto e inversión públicos, sino de cobrar bajos impuestos y evitar la doble tributación.

En el cuadro 1 aparecen los ingresos tributarios del gobierno federal, la recaudación federal participable bruta (en pesos de valor constante) y el total de participaciones distribuidas a estados y municipios el cual ha ido en aumento, pues de representar 21 por ciento en 1990 asciende en forma consistente hasta llegar a 26.7 por ciento en 2002, muy superior a 20 por ciento convenido originalmente. En tanto la carga tributaria federal en relación al PIB se ha mantenido en el bajo nivel conocido pues ha fluctuado entre 9 y 11 por ciento del PIB y apenas si representó 11.6 por ciento del PIB en 2002. El total de participaciones a estados y municipios representó 2.7 por ciento del PIB en 1990 y 3.5 por ciento en el 2002, cantidad notoriamente insuficiente para atender las necesidades de 32 entidades federativas y más de 2 400 municipios.

A partir de 1997 mediante los convenios de colaboración administrativas, los estados pueden auditar y fiscalizar el IVA, el ISR, el IMPAC y el IEPS. Además de las participaciones en los

Cuadro 1
 Recaudación federal participable (RFT)
 (Millones de pesos de 1993)

Concepto	Ingresos tributarios	Derechos	RFP bruta (I+II)	Deducciones totales	RFP neta (III-IV)	Participacio- nes e incentivos a entidades federativas	Total de participacio- nes % RFP neta	PFB	Ingresos tributarios % PFB	RFP bruta PFB	Total de participacio- nes % PFB
	4	II	ID	IV	V	VI	(VI / V)	VII	(I/VII)	(III/ VII)	(VI/VII)
1990	425 912	30 368	456 280	7 456	449 125	31 367	21	4 140 848	41	43.7	2.7
1991	427 794	28 999	456 790	576	456 214	32 640	20.9	4 189 017	40.7	43.2	2.7
1992	434 861	27 540	462 401	486	461 915	34 861	215	1 232 162	40.9	43.2	2.8
1993	442 288	25 343	467 604	2 958	464 643	36 506	22.2	1 256 196	41.3	43.3	2.9
1994	447 054	19 668	466 722	3 434	463 588	38 270	23.4	1 311 661	41.2	42.7	2.9
1995	413 039	30 264	443 303	2 630	440 674	32 897	23.4	1 230 771	9.2	41.6	2.7
1996	444 750	37 953	452 703	3 780	448 923	36 310	24.4	1 294 197	8.9	41.8	2.8
1997	434 950	36 634	471 584	4 527	467 054	41 453	24.6	1 381 839	9.8	42.4	3
1998	451 704	20 498	472 203	4 867	467 336	42 860	25.6	1 451 361	40.5	41.9	3
1999	470 327	18 044	488 371	5 400	482 971	46 061	25.2	1 503 930	41.3	42.5	3.1
2000	468 469	37 390	205 859	1 947	203 912	51 980	25.5	1 602 543	40.5	42.8	3.2
2001	472 920	35 399	208 319	1 661	206 657	54 057	26.2	1 599 787	40.8	43	3.4
2002	486 756	25 284	242 040	1 594	210 445	56 293	26.7	1 611 667	41.6	43.2	3.5

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (USEF)-SHECP (cifras devengadas) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP/030/2003.

Cuadro 2
Transferencias federales a entidades federativas y municipios
(Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Total de transferencias federales ⁴	250 639.5	314 467.2	389 785.6	445 814.2	487 710.2
I. Participaciones federales en la recaudación	143 578.2	140 670.9	178 436.4	196 934.1	214 909.7
Participaciones	103 5726	127 937.6	163 143.9	176 404.9	196 023.2
Fondo General de Participaciones	95 144.5	147 364.9	149 390.6	162 763.7	180 641.5
Fondo de Fomento Municipal	4 479.4	5 542.8	7 055.2	7 686.3	8 524.0
Reserva de contingencia	1 403.8	1 358.0	1 734.3	1 900.0	2 124.9
Impuesto especial s/producción y servicios	2 218.8	2 889.3	3 909.8	2 925.5	3 632.3
0.136% de la recaudación federal participable	624.5	754.6	972.4	1 033.6	1 069.8
Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	34.6	34.0	84.6	92.7	63.7
Incentivos económicos	10 005.6	12 733.3	14 992.2	20 529.3	18 886.5
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	7 017.7	8 431.3	8 986.8	11 262.7	12 808.1
Impuesto sobre automóviles nuevos	2 190.9	3 390.9	4 990.4	4 678.4	4 549.7
Otros incentivos económicos	797.0	944.1	1 015.0	4 588.1	1 528.7
II. Aportaciones federales	137 064.3	170 796.3	241 649.5	248 880.1	272 800.5
Ramo 33 ³	144 700.7	152 062.9	181 609.0	209 447.3	226 446.5
FAEB ⁴	79 997.9	97 447.2	115 263.7	130 648.4	144 175.9

Cuadro 2 (Continuación)

Concepto	Enero-diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
FASSA	13 846.4	48 190.1	22 832.4	25 336.7	27 588.1
FAIS	10 403.4	43 933.6	15 989.7	19 064.1	21 783.9
FISE	1 264.1	4 688.7	1 938.0	2 310.6	2 640.2
FISM	9 142.3	42 244.9	14 051.8	16 753.5	19 143.7
FASP	0.0	4 745.0	5 213.9	5 786.9	3 210.0
FAM	3 720.9	4 558.0	5 227.4	6 231.4	7 115.1
FAETA	0.0	151.3	2 051.6	2 814.5	2 946.8
Fortamun DF ³	6 732.1	43 087.6	15 030.3	19 539.1	22 326.7
Convenios de descentralización	22 360.6	48 733.4	23 170.5	26 655.1	31 954.0
PAFEF			6 870.0	12 807.7	14 700.0
PIB (precios corrientes)	3 846 350.0	4 593 685.0	5 491 373.0	5 828 594.0	6 452 829.0
Total transferencias/PIB %	6.5	6.8	7.1	7.6	7.9
Participaciones federales/PIB%	3.0	3.1	3.2	3.4	3.5
Aportaciones federales /PIB%	3.6	3.7	3.9	4.3	4.4

FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. EASA, para los Servicios de Salud. FAS, para la Infraestructura Social. FISE, para la Infraestructura Social Estatal. FISM, para la Infraestructura Social Municipal. FASP, para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. FAM, de Aportaciones Múltiples. FAETA para la Educación Tecnológica y de Adultos. Fortamun D.F. para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. PAFEF, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

¹Incluye Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

²Hasta 1997 los recursos se encontraban en diversos ramos presupuestales del PEF, con excepción del Fortamun-DF.

³Para 1999 y 2000, el D.F. fue excluido de este Fondo.

Fuente: Elaboración Octavio Cortés. Participaciones UCEF ramo 33 Convenios descentralización, PAFEF SSE-SHCP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFEP/030/2003

ingresos que recauda la federación, a partir de 1992 el gobierno federal se propuso descentralizar ciertas funciones del gasto social como educación, salud, seguridad mediante transferencias de asignaciones presupuestales federales. La LCF destina el capítulo v a normar lo que llama De los Fondos de Aportaciones Federales que son transferencias del Presupuesto Federal de Egresos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, los municipios. Las aportaciones federales están condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada ramo del presupuesto establece la LCF. Otras transferencias del gobierno federal a estados y municipios tienen el carácter de Incentivos Económicos todo ello acordado en los Convenios de Coordinación Fiscal aprobados por los congresos locales y también han venido aumentando en forma significativa como puede verse en el cuadro 2.

Los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante los cuales se transfieren recursos a los gobiernos estatales y municipales son: el 25, Provisiones salariales y económicas para la educación básica; el 26, Combate a la pobreza; el 28, participaciones federales a entidades federativas y municipios; el 33, Aportaciones federales a entidades federativas y municipios, entre otros.

Las aportaciones de gasto representaron 3.6 por ciento del PIB en 1998 y 4.4 por ciento en 2002 y, sumadas las participaciones en los ingresos federales las transferencias de la federación ascendieron de 6.5 por ciento del PIB en 1998 a 7.9 por ciento en 2002 y constituyen una parte sustantiva de los recursos públicos que manejan los estados y municipios. En el cuadro 3 aparecen los porcentajes de participaciones en los ingresos totales de las entidades federativas como promedio del periodo 1994-2003. Sorprende que nueve entidades reci-

ben más de 90 por ciento de sus ingresos de la recaudación federal y 28 más de 80 por ciento. Y tan sólo cuatro entidades, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua y el Distrito Federal realizan un esfuerzo recaudatorio que les significa más de 20 por ciento de sus ingresos totales.

Cuadro 3
Porcentaje de participaciones en los ingresos totales
de las entidades federativas
(Como promedio del periodo 1994-2003)

<i>Orden</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>	<i>Orden</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>
1	Tabasco	93.9	17	Campeche	86.6
2	Hidalgo	92.5	18	México	86.4
3	Colima	91.8	19	Querétaro de Arteaza	86.4
4	Oaxaca	91.5	20	Yucatán	86
5	Baja California Sur	91.4	21	Sonora	85.4
6	San Luis Potosí	91.2	22	Guanajuato	85.3
7	Veracruz de la Llave	90.7	23	Chiapas	83.6
8	Aguascalientes	90.3	24	Sinaloa	83.5
9	Zacatecas	90	25	Coahuila de Zaragoza	82.9
10	Michoacán de Ocampo	89.9	26	Baja California	81.2
11	Nayarit	88.8	27	Jalisco	81.2
12	Tlaxcala	88.7	28	Tamaulipas	80
13	Puebla	88.2	29	Quintana Roo	74.8
14	Morelos	88.2	30	Nuevo León	70.5
15	Guerrero	87.7	31	Chihuahua	68.5
16	Durango	87	32	Distrito Federal	48.3

Economía UNAM, 4, enero-abril, 2005.

Elaboró: Octavio Cortés

Fuente: David Colmenares Páramo, "Equidad y responsabilidad fiscal. La experiencia mexicana",

Tras las reformas de 1990, continuaron incrementándose de manera notable los porcentajes de las transferencias (participaciones en ingresos y gasto federalizado) respecto a la recaudación federal participable, con una dinámica mayor que la de los ingresos propios de estados y municipios. Se afirma que el incremento de las transferencias ha debilitado los incentivos para el esfuerzo recaudatorio local en virtud de la certidumbre de las estimaciones de los recursos transferidos y por el hecho de no incurrir en el supuesto costo político que significa recaudar y fiscalizar, con lo que muchos políticos locales justifican su bajo interés fiscal.⁴

Las complicadas fórmulas de distribución de los ingresos y egresos federales han provocado una gran inconformidad y una creciente presión de los estados para recibir mayores recursos por lo que se han seguido creando fondos especiales de participación.

Parece razonable concluir que la excesiva centralización de facultades ha minado “la eficacia del estímulo” y ha atrofiado la capacidad de administrar y recaudar de los estados. Y estudiosos en materia fiscal afirman “una alta proporción de las transferencias (de gasto) carece de claridad y racionalidad en cuanto a los criterios y mecanismos de asignación y distribución” [Colmenares, 2005]. Esta delicada e insatisfactoria situación de las finanzas públicas nacionales y del federalismo hacendario nos ha conducido a una excesiva centralización de potestades en la SHCP en detrimento de un auténtico federalismo. El traspaso de las atribuciones recaudatorias de los estados para centralizarlas en la federación ha dado como resultado que seamos uno de los países con menor carga fiscal en el mundo y que, por el grado de desarrollo e industrialización

⁴Fernando Elizondo Barragán. “Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?”, citado por David Colmenares Páramo, 2005, 4.

que alguna vez alcanzamos, deberíamos tener un coeficiente de tributación mucho mayor.

Las propuestas de la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) son muy interesantes porque expresan la experiencia que tienen los presidentes municipales en el manejo de las finanzas locales [Calderón, 2004]. Observan que el impuesto sobre la renta de las personas físicas en nuestro país apenas representa la quinta parte respecto a los países de la OCDE a la cual pertenecemos. Considero que la inequidad constituye la mayor falla del sistema impositivo mexicano porque ha permitido que, a pesar de que un 10 por ciento de la población en el estrato superior de ingresos capte de 42 a 44 por ciento del ingreso personal desde hace más de cuatro décadas, tribute en una proporción muy inferior a su capacidad de pago debido a las fallas en la definición de lo que es 'ingreso personal' y que nuestra actual Ley del ISR ni siquiera define. Ello da lugar a una gran injusticia al no gravar ingresos provenientes de rentas, regalías y ganancias de capital mientras los asalariados quedan sujetos a una tarifa excesivamente progresiva y a retenciones en la fuente.

La inequitativa distribución del ingreso nacional presente en el país desde que se inició la etapa de rápido crecimiento al final del decenio de los cuarenta se cuantificó por primera vez en 1960 y disminuyó levemente durante la época de rápido crecimiento hasta 1980. Posteriormente ha vuelto a intensificarse debido al sector exportador-importador y del reducido grupo de la población económicamente activa que se ha beneficiado del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

El sector de grandes empresarios detenta así una parte importante del ingreso subgravado durante más de medio siglo debido a una concepción de renta de las personas físicas que no puede calificarse sino de clasista. Esto es 5 por ciento de las familias de la escala superior de ingresos, el

segmento que siempre se ha beneficiado, tanto en las buenas como en las malas, que no ha pagado los impuestos personales que les corresponderían de acuerdo con su nivel en cualquier sistema democrático debido a las imperfecciones de la ley, a la centralización tributaria, y a una administración notoriamente ineficiente.

En cambio quienes han pagado el impuesto sobre la renta con una tarifa excesivamente progresiva son los trabajadores contractuales, pues se les descuenta el impuesto en la fuente y no pueden evadirlo. Es una tarea impostergable contar con una definición adecuada de “renta de las personas físicas” que acumule todas las percepciones que recibieron en un periodo y revisar la tarifa para quitarle progresividad a los estratos bajos y medios y aumentarla hasta 40 por ciento (como pasaba hasta antes del 2000) para los de alto ingreso. Esta es quizá la medida más importante para la equidad, suficiencia y eficiencia del sistema tributario.

La AALMAC propone gravar las herencias y legados “pues desde una perspectiva de izquierda, debería gravarse primordialmente la acumulación de riqueza por encima de la generación de la misma” [Calderón, 2004: 104]. Este impuesto sería equivalente a un impuesto sobre las ganancias de capital que actualmente no se gravan y podría contener una participación sustantiva para estados y municipios. También sugiere la AALMAC “reconocer como materia municipal, de conformidad con el artículo 115 constitucional, el impuesto sobre la renta derivado del cambio en el valor de los inmuebles”, o sea las ganancias de capital provenientes de la venta de inmuebles, una de las mayores fuentes de acumulación de riqueza personal. Se podría establecer una tarifa proporcional, separada de la progresiva, ya que son ganancias que sólo ocurren ocasionalmente, exceptuando las que provienen de la venta de la casa-habitación cuando es para adquirir otra.

En su propuesta alternativa de reforma hacendaria el IERD denuncia el profundo sustrato ideológico que tiene el actual manejo de la hacienda pública que se refleja en el significado que le otorga al déficit fiscal. Señala que a pesar del reducido déficit de la hacienda pública, en el presente sexenio no se ha recuperado la economía. Apunta en cambio los efectos de estímulo que podría tener un mayor gasto público sobre la inversión privada. “La insistencia en que no se puede incrementar el gasto público, no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero se ha decidido, por motivos políticos, no hacerlo y sus argumentos son falsos. Es una decisión política no un impedimento técnico” [Calderón, 2004: 115].

El IERD enfatiza asimismo la excesiva carga fiscal sobre el petróleo y los inconvenientes para este sector estratégico de operar bajo un sistema tributario petrolizado que obtiene un tercio de sus ingresos. El gobierno federal no sólo absorbe toda la renta petrolera, sino todo el excedente de explotación hasta llegar al déficit del corporativo Pemex con muy negativas repercusiones sobre sus gastos de mantenimiento, modernización y expansión y el endeudamiento al que se ve obligado a recurrir para poder seguir operando, lo cual “ha llevado a la descapitalización de la paraestatal [...] la política fiscal mexicana debe buscar fuentes sanas de financiamiento, es decir, no acabando con la infraestructura básica del país, ni gravando en exceso al consumidor, lo cual deprime tanto la demanda como la oferta” [Calderón, 2004: 154].

El poder del gasto y la inversión públicas para aumentar el nivel de actividad económica y a su vez la recaudación fueron los grandes ausentes de la Convención. La potestad más importante que le otorga la Constitución al Estado en materia hacendaria es la facultad de poder tomar recursos de la economía para destinarlos a fines prioritarios para la convivencia social y el mejoramiento del nivel y calidad de vida del pueblo. Ello re-

quiere revivir el sistema de planeación nacional en un enfoque regional y sectorial para orientar con carácter indicativo el ejercicio presupuestal cuya observancia sí es obligatoria.

La Convención reconoció que el gasto público en México es inferior al promedio de los países de la OCDE y de América Latina y que su distribución entre los diferentes órdenes de gobierno se concentra en el ámbito federal. Peor aún

del gasto federal, 94 por ciento está sujeto a diversas disposiciones jurídico-normativas bajo el carácter de irreductible lo que implica que del gasto neto total sólo 6 por ciento sea susceptible de reasignación hacia otros programas [...] el gasto de los estados a su vez se encuentra supeditado el 90 por ciento a las transferencias federales y en el 80 por ciento en el caso de los municipios [Calderón, 2004: 162].

Esta situación es difícil si además se consideran las deficiencias que hay en los mecanismos de centralización de la recaudación federal que participa y en las fórmulas de reparto del gasto que desembocan en una muy limitada intervención de las autoridades federales y locales en materia de educación básica, media superior, superior, desarrollo social, ciencia y tecnología, infraestructura portuaria, carreteras, desarrollo económico rural y manejo de acuíferos caracterizado por una elevada contaminación y desperdicio. También en seguridad pública hay una crisis pues existe la desvinculación entre la prevención del delito y la procuración de justicia, así como altos niveles de impunidad y de población encarcelada predominantemente joven con una situación jurídica incierta.

La mesa de gasto elaboró 11 estrategias para reformar la distribución competencial del gasto público entre los tres órdenes de gobierno a fin de fortalecer un “federalismo hacendario integral” e identificar los mecanismos para su financiamiento.

Se reiteró la responsabilidad primaria del Estado en la rectoría, financiamiento y provisión de los bienes públicos en salud, educación, desarrollo social, seguridad pública, ciencia y tecnología, estructura portuaria, carreteras, desarrollo económico, sectores agropecuarios y pesquero y agua. Para cada uno de estos rubros se diseñó una estrategia de acciones, pero sin mencionar su costo ni los recursos para su financiamiento.

Se recomendó asimismo orientar la gestión de los tres ámbitos de gobierno hacia esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia. “Para ello se formularán planes estratégicos y operativos anuales y multianuales, establecimiento de nuevos esquemas de asignación, seguimiento y control presupuestario, introducción de mecanismos de desempeño, implantación de procesos para la petición y rendición de cuentas”.

Sin embargo, tan buenos propósitos se frustran al confirmar el tradicional déficit de recursos financieros y resulta difícil aceptar que los participantes de esta mesa antepongan el condicionante de que, “sólo podrán atenderse hasta el momento que se logre incrementar la recaudación” [Calderón, 2004: 168]. Ante esta contradicción el IERD opina:

Por otro lado, es desoladora y lamentable no sólo la definición de estrategia sino también las acciones propuestas respecto al desarrollo económico, limitándose a enunciar el compromiso de los tres órdenes de gobierno para promover la inversión y el apoyo a la pequeña y mediana empresas. Más limitada, chata y escasa no pudo ser la visión de los participantes en cuanto a esta materia [...] El problema de fondo es la insuficiencia de los recursos fiscales con que cuenta el país y la inequidad en la manera de obtenerlos [Calderón, 2004: 169].

Desafortunadamente la CNH no abordó directamente ni propuso medidas efectivas para atacar las principales deficiencias que han caracterizado a la hacienda pública nacional:

- Insuficiencia de recursos.
- Inequidad en las cargas.
- Centralismo.

Al inicio de la CNH el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz señaló:

No obstante los considerables aumentos en las participaciones en ingresos federales, éstas no han sido suficientes para satisfacer los requerimientos de los gobiernos locales. Toda vez que el gasto de las autoridades locales ha crecido más que sus ingresos, se ha ahogado su capacidad de invertir en infraestructura y de atender diversas necesidades sociales. Hay varias causas que explican esta falta de recursos. Esto se debe en parte al aprovechamiento insuficiente de sus facultades recaudatorias. En el caso de los municipios, destaca la pobre recaudación del impuesto predial, en términos relativos y absolutos una de las más bajas del mundo, y también a la escasa importancia de los ingresos por cobro de servicios, particularmente el agua [Gil, 2004].

Uno de los problemas crónicos de las finanzas públicas en nuestro país es el bajo nivel de recaudación, especialmente el proveniente del impuesto sobre la renta y en forma derivada del IVA ya que las dos cargas afectan la misma fuente; la primera, al recibir los factores de la producción un ingreso y la segunda con el valor agregado del producto en sus fases intermedias. La carga tributaria en México ha estado prácticamente estancada desde que en el decenio de los ochenta se adoptó la política neoliberal. Representa de 10 al 11 por ciento del PIB y si se le añaden otros ingresos propios como derechos no llega a 13 por

ciento del PIB cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del gobierno federal y en buena medida de 32 entidades federativas y más de 2 400 municipios que dependen del poder recaudatorio de la Federación (véanse los cuadros 1, 2, y 3).

En cambio el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) ha recomendado emprender la reforma fiscal gravando el consumo y reduciendo las tasas sobre el ingreso “para generar eficiencia y crecimiento económico”. Según esta fuente sólo con menores impuestos directos se podrá inducir la inversión privada necesaria para generar el empleo que demanda la población económicamente activa. Hay una falacia en esta argumentación puesto que el ISR sobre las empresas grava el ingreso neto una vez deducidos todos los costos y el ISR de las personas físicas sólo podría incidir sobre el ahorro el consumo.

La indudable necesidad de aumentar la tributación y la insistencia de los gobiernos neoliberales de lograrlo gravando el consumo nos lleva a hacer ciertas consideraciones sobre la función de los impuestos en la economía. No sólo son fuente de financiamiento del gasto y la inversión públicas, aunque no necesariamente en su totalidad, pues también cuenta su papel funcional o estabilizador del ciclo económico y la conveniencia de operar con déficit (hasta ciertos límites convenidos) en una recesión, en lugar de aumentar la carga tributaria. La Unión Europea, que hasta cierto punto sirve de modelo de un capitalismo social avanzado, ha estado operando deficitariamente desde hace varios años cuando ha disminuido el ritmo de actividad económica. Pero además, hay dos razones de eficiencia económica que debe cumplir la estructura tributaria. La más importante es contribuir a la equidad de la sociedad imponiendo una carga mayor a quienes más tienen y ganan, y una menor a los de una situación desfavorecida y cumplir así con el principio de equidad fiscal. Esta es la importancia del impuesto

sobre la renta de las personas físicas. También se contribuye a la equidad con los impuestos indirectos puesto que el mayor consumo de los grupos de altos ingresos puede gravarse con tarifas mayores por tratarse de consumos no indispensables como bebidas, tabaco, gasolina y otros impuestos especiales.

La segunda función de los impuestos es contribuir a la eficiencia económica manteniendo una carga fiscal baja sobre actividades que es conveniente promocionar como agricultura y alimentación o bien actividades de fomento para el desarrollo regional, aunque siempre será preferible en vez de utilizar regímenes especiales de tributación recurrir a los subsidios de fomento económico.

Se puede considerar que México ya posee una estructura tributaria moderna con el ISR y el IVA como sostenes que dependen del nivel de la economía. Sin embargo la recaudación del ISR y del IVA es sumamente deficiente. Una estructura tributaria moderna utiliza estos dos impuestos que están relacionados, pues el IVA fue ideado para servir de control del ISR. Admitimos que en México la característica de control del IVA se ha desvirtuado por haber tasas diferenciadas, de la tasa 0 y de artículos exentos que también en forma muy selectiva deben tener cabida en una estructura fiscal justa. Por ello se justifica la exención del IVA en la venta final de alimentos y medicinas, pero no en los procesos intermedios que es donde se cometen fraudes.

Después de largas deliberaciones, la CNH convino en aceptar una administración integral del IVA y del ISR para las personas físicas en los estados, creando “un impuesto cedular estatal para quienes obtengan ingresos por salarios (respetando la exención constitucional de un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de inmuebles y actividades empresariales” con una tasa única

de entre 2 y 5 por ciento homologando su base a la del ISR federal [Colmenares, 2005: 61]. Ello permitiría eliminar los impuestos sobre nóminas que actualmente aplican casi todos los estados.

Con el fin de operar éstos cambios la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) ha iniciado los trabajos correspondientes para que las entidades federativas establezcan los convenios necesarios con la SHCP para que el pago de los impuestos cedulares se realice en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal (anexo 3 del Convenio de colaboración administrativa).

La CNH retomó el tema de los gravámenes indirectos con una resolución sobre un impuesto a las ventas aprobado en la mesa II de Ingresos y posteriormente en el Consejo Directivo encabezado por el Presidente de la República. Este impuesto se aplicaría a los bienes intermedios a una tasa de 3 por ciento (dos para los estados y uno para los municipios y una reducción de tres puntos en la tasa del IVA). De la recaudación, 80 por ciento quedaría para la entidad y el restante 20 por ciento se concentraría en la Federación “para su redistribución a las entidades federativas en función de su coeficiente efectivo del FGP” [Colmenares, 2005: 63]. En la misma mesa II se acordó compensar al gobierno federal y al Fondo de Participaciones por la reducción del IVA aplicando una tasa de 4 por ciento a alimentos y eliminando algunas otras exenciones. Ello implicaba una pérdida de 55 000 millones de pesos para la federación y una recaudación de 44 000 millones de pesos para los estados, o sea una pérdida fiscal neta!

¡Desafortunadas recomendaciones que acabarían por aumentar la carga fiscal de quienes ahora soportan el peso de la recaudación federal y continuar favoreciendo con bajísimos impuestos personales a quienes hoy detentan el 44 por ciento

de la renta nacional! Estas recomendaciones por suerte no fueron atendidas en la Cámara de Diputados.

Ante los magros resultados de la CNH nos parece muy atinada la sugerencia del IERD de llevar a cabo una Segunda Convención Nacional Hacendaria que debería tener como punto de partida la reestructuración del sistema de planeación y gasto público, la coordinación de los planes nacionales y sectoriales de gasto e inversión que les corresponden a estados y municipios en una concepción de desarrollo regional. Ello implica no sólo la revisión de la Ley Nacional de Planeación que es inoperante y obsoleta, sino también la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto público que es igualmente obsoleta y puede dar lugar a controversias como la que está en curso por la nueva facultad que adquirió el Legislativo de poder además de “debatir, examinar y aprobar”, la de “modificar” el presupuesto.

Es necesario llevar a cabo una revisión a fondo de las facultades de gasto e inversión de todo el sector público en vista del enorme daño que sufrió la economía nacional como resultado de la decisión política de los neoliberales de sustituir el impulso del Estado por el del mercado, así como acordar la apertura con países altamente industrializados. La política económica neoliberal ha resultado en un estancamiento de la economía y del empleo, liquidación de las instituciones de fomento y regulación, desgaste de los activos públicos, concentración del ingreso y ampliación del número de familias en situación de pobreza y ahora ihasta sus impulsores, el FMI y el BM, señalan su fracaso!

Los nuevos esquemas de gasto público deben permitir la planeación regional y la explotación racional de nuestros recursos. En especial hay que fortalecer a los municipios para que puedan construir la infraestructura que les permita prestar los servicios de agua potable, recolección de desechos

sólidos, alumbrado público e infraestructura comunitaria para cumplir con el artículo 115 y junto con la modernización del impuesto predial puedan aumentar sus ingresos por la prestación de estos servicios. Esto en lugar de seguir los consejos de los organismos financieros internacionales que tratan que los servicios públicos a cargo del municipio, los proporcionen empresas particulares financiadas en el mercado de capitales.

No rendirá frutos la reforma tributaria hasta que no se reanude el crecimiento acelerado, sostenido y sustentable de la economía. Sin embargo, el Estado debe estar preparado para expedir una nueva Ley de Coordinación Fiscal que aproveche la capacidad recaudatoria (incluso la profesionalice y aumente) de los estados y municipios para la administración coordinada del ISR y del IVA. Aceptamos que el país ya posee una estructura tributaria moderna, pero que los impuestos sobre la renta de las empresas y de las personas, el IVA y los impuestos especiales no cumplen su potencial, no sólo debido al estancamiento económico, sino a la centralización de las facultades administrativas y regulatorias del gobierno federal en la SHCP que paralizan e inhiben la capacidad administrativa de estados y municipios.

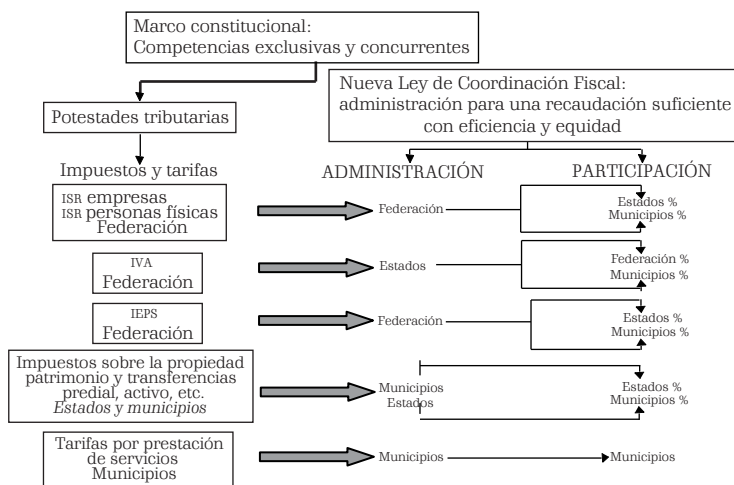
Se requiere una revisión minuciosa, artículo por artículo, de la legislación fiscal sobre todo del ISR esqueleto básico del sistema y adecuarla a los principios de equidad y suficiencia que debe tener un sistema tributario moderno.

Para la Reforma Fiscal del 2002, el PRD presentó una propuesta para preparar una Cuarta Convención Nacional Fiscal (que finalmente se realizó como Primera Convención Nacional Hacendaria) y que, a la luz de los magros resultados, consideramos mantiene su actualidad.

Para analizar el tema de la coordinación fiscal con la profundidad requerida se propuso la conformación de una comi-

sión técnica compuesta por expertos y legisladores nombrados por los partidos políticos que podrían trabajar en consulta con los secretarios de finanzas del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios por medio del Indetec con objeto de elaborar un diagnóstico de la situación de la hacienda pública en el país (lo cual incluso ya se hizo para la Primera Convención Nacional Hacendaria) y elaborar una propuesta que una vez consensuada se pudiera llevar a la Segunda Convención Nacional Hacendaria para examen y discusión de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y su eventual aprobación en el Congreso. Como simple sugerencia se presenta la propuesta alternativa de potestades tributarias y competencias que hizo el PRD.

Hacia una segunda convención nacional hacendaria*



*Adaptado de PRD, Propuesta alternativa de reforma hacendaria, 2001. Elaboró: Octavio Cortés, marzo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN SALAZAR, Jorge A. (coord.) [2004], *Federalismo hacendario en México, retos y alternativas*, México, IERD, Friedrich Ebert Stiftung.
- COLMENARES PÁRAMO, David, "Equidad y responsabilidad fiscal", *Economía*, núm. 4, UNAM, enero-abril.
- GIL DÍAZ, Francisco [2004], "Palabras del Secretario de Hacienda al inicio de los trabajos de la Convención Nacional de las Haciendas Públicas", Juriquilla, Queretaro, México, 5 de febrero.

Futuro de las mujeres. Las pensiones en la globalización

Ma. Luisa González Marín*

INTRODUCCIÓN

En 1997 se cambia el sistema de pensiones correspondiente a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el que estaban la mayoría de los trabajadores con seguridad social.

Las argumentaciones que acompañaban al proyecto de cambio se centraron sobre la inviabilidad del IMSS para seguir pagando las pensiones, y la enorme carga financiera que representaban para el futuro. Se analizaban las variables macroeconómicas, como el escaso crecimiento del PIB, el déficit fiscal, el pago de los intereses de la creciente deuda externa, el control de la inflación, las pérdidas de las empresas y otras, con el fin de justificar el paso al sistema de ahorro individual.

Otros argumentos, se centraban en cuestiones serias pero tratadas unilateralmente como el considerar que la tendencia al envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida hacían insostenible el sistema de reparto, cuando es sabido que en la carga que representa el sector de la población en edad avanzada, no cuenta tanto la estructura demo-

*Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

gráfica sino la desigualdad socioeconómica existente [Ham, 1993a: 10].

Nunca fue analizado seriamente que los cambios en el empleo y el mercado de trabajo estaban ocasionando una tendencia al abandono de las prestaciones sociales, menos trabajadores sin seguridad social y empleos llevaban inevitablemente a otorgar a menores recursos para el fondo de pensiones.

Hubo también críticas parciales que fuera del contexto global aparecían como irrefutables, una de ellas era la mala administración de los fondos de pensiones y los fraudes y corruptelas de los funcionarios; otra, que este sistema de reparto era altamente regresivo, porque al pagarse las pensiones con fondos públicos, los trabajadores sin seguridad social financiaban a los que sí la tenían.

En todas estas argumentaciones y críticas estuvo ausente la equidad de género. Si realmente quiere hacerse una política con perspectiva de género, como tanto pregonan los funcionarios gubernamentales, el tema de la seguridad es básico para aminorar la desigualdad, ya que las mujeres se encuentran en su gran mayoría desprotegidas o subprotegidas.

Las amas de casa, las que dedican casi toda su vida a realizar el trabajo doméstico o reproductivo, no fueron tomadas en cuenta en todas estas discusiones, una vez más fueron excluidas de los derechos sociales, condenándolas a una vejez de miseria y dependencia. Esas mujeres primero dependen de los padres, después del esposo y al final de su vida de los hijos o la beneficencia pública, todo ello, porque se dedicaron a cuidar hijos, atender a la familia y realizar las labores domésticas, este es el "premio" por haber cumplido con el papel que la sociedad les impone.

Por ello, la CEPAL y otras instituciones han planteado que los sistemas de protección social "deben guiarse por los prin-

cipios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integridad” [Montaño, 2004: 13].

Cuando se aprobó la privatización de los sistemas de pensiones no hubo debate sobre los efectos que esta reforma traería sobre las mujeres trabajadoras. Nadie, ni siquiera el movimiento feminista, señaló las amenazas que para las mujeres traería su sobrevivencia bajo esas nuevas condiciones. Como señala Sonia Montaño: “el riesgo de caer en la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, especialmente en la vejez, donde los sistemas de seguridad social se basan en el principio de empleo remunerado continuo” [Montaño, 2004: 14].

Los sistemas de seguridad social son instrumentos muy importantes para contrarrestar las inequidades del mercado de trabajo de las mujeres y esas situaciones especiales deberían haberse tomado en cuenta. Un ejemplo de cómo puede mejorarse la situación de la mujer cuando se jubila, se encuentra en el caso del sistema de pensiones francés.⁴

LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LAS MUJERES

El nuevo sistema de pensiones fue pensado y planeado para apoyar en primer lugar al capital financiero y no a los trabajadores, ya que para que este sistema esté en condiciones de

⁴Se trata de un sistema que funciona esencialmente en repartición y es relativamente generoso, pues asegura al jubilado un ingreso de reemplazo elevado respecto al último salario neto (entre 80 y 90 por ciento). Además, el sistema francés asegura una real solidaridad no sólo entre los activos y los inactivos, sino entre las categorías sociales. Dicho de otra manera, mientras más bajo sea el salario durante el periodo de actividad, más elevada será la tasa de reemplazo del trabajador y viceversa”, Héctor Guillén Romo, “Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación”, en *Comercio Exterior*, núm. 1, vol. 50, México, enero de 2000, p. 7.

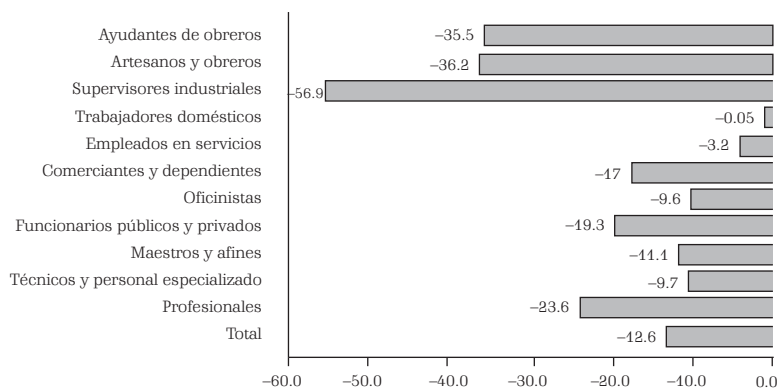
ofrecer una mejor pensión que la ofrecida por el sistema anterior requiere de los siguientes supuestos: 1) la mayoría de los trabajadores con previsión social deben ganar más de cinco salarios mínimos; 2) la mayoría de los trabajadores deben tener un empleo estable que les permita cotizar de manera ininterrumpida; 3) la mayoría de los trabajadores deben tener seguridad social, y 4) los fondos de pensiones tienen que invertirse en mercados financieros estables y con buenos rendimientos.

La mayoría de los trabajadores
con previsión social deben ganar
más de cinco salarios mínimos

En el caso de las mujeres, 64 por ciento están ubicadas en el rango de menos de un salario mínimo a tres y sólo 7.3 por ciento percibe más de cinco salarios mínimos al mes.

Algunos estudios actuariales como el de José Luis Salas [1998] han demostrado que un trabajador que gana tres salarios mínimos, que recibe aumentos superiores a la inflación y que su rendimiento también supera la inflación, sólo recibirá 30 por ciento de su último salario si trabajó de manera ininterrumpida 30 años, y 40 por ciento si laboró 35 años [Salas, 1998]. Bajo esas condiciones, las mujeres no tendrán la posibilidad de obtener una pensión decorosa porque durante su vida laboral sus salarios estuvieron en los niveles más bajos. Cuestión que está relacionada con la discriminación laboral que enfrentan y la forma en que se incorporan al mercado de trabajo. En todas las ocupaciones las mujeres reciben menos ingresos por el mismo trabajo, incluso las trabajadoras domésticas como vemos en la gráfica 1.

Gráfica 1
Índice de discriminación salarial por grupos
de ocupación principal (2004)



Fuente: INEGI, Hombres y Mujeres de México, 2005.

Es un hecho ampliamente estudiado que a medida que las profesiones se feminizan los salarios reales tienden a disminuir. En la cultura social está vigente la idea de que los salarios de las mujeres deben ser considerados como un complemento al ingreso familiar (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Población ocupada por grupos de ocupación
principal y sexo (2004)

Grupos de ocupación principal	Hombres		Mujeres	
	Total	%	Total	%
Total	27 357 076	100.0	14 948 987	100.0
Profesionales	856 713	3.1	526 115	3.5
Técnicos y personal especializado	747 290	2.7	534 536	3.6
Maestros y afines	618 001	2.6	944 1454	6.3
Trabajadores del arte	239 078	0.9	80 148	0.5

<i>Grupos de ocupación principal</i>	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Funcionarios públicos y gerentes del sector privado	593 435	2.2	200 400	1.3
Administradores agropecuarios	24 087	0.1	2 719	0.0
Oficinistas	1 661 854	6.1	1 922,456	12.9
Comerciantes, vendedores y dependientes	2 634 926	9.6	3 115 604	20.9
Vendedores ambulantes	920 321	3.4	954 594	6.4
Empleados en servicios	1 767 344	6.5	1 448 025	9.7
Trabajadores domésticos	201 823	0.7	1 611 671	10.8
Operadores de transportes	1 804 027	6.6	11 559	0.1
Protección y vigilancia	817 494	3.0	54 671	0.4
Mayorales agropecuarios	40 591	0.1	4 954	0.0
Agricultores	5 855 448	21.4	849 578	5.7
Operadores de maquinaria agropecuaria*	58 587	20.0		0.0
Supervisores y capataces industriales	517 462	1.9	152 342	1.0
Artisanos y obreros	5 665 621	20.7	2 080 571	13.9
Ayudantes de obreros	2 325 424	8.5	452 437	3.0
No especificados	7 550	0.0	2 414	0.0

*La encuesta no registró a ninguna mujer como operaria de maquinaria agropecuaria.

Fuente: INEGI, STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 2004, segundo trimestre.

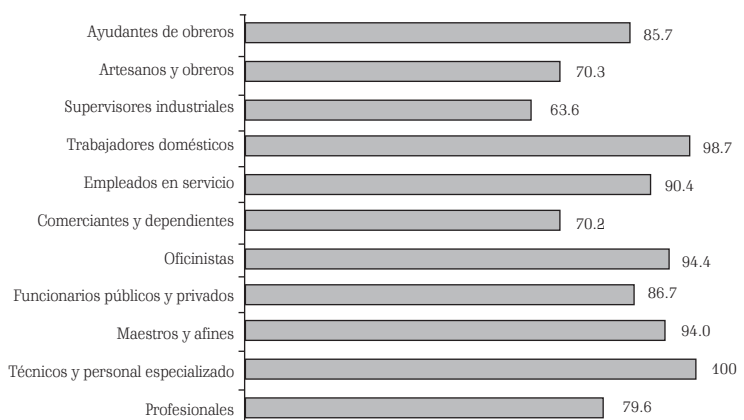
Según un estudio de la OIT,

se ha constatado que en los puestos de trabajo o profesiones de predominio femenino se abonan remuneraciones inferiores a las pagadas en las de predominio masculino, de manera que, aun cuando sea mayor el porcentaje de mujeres que desempeñan una ocupación, menos remuneraciones perciben tanto los hombres como las mujeres que trabajan en ella [Robinson, 1998: 8].

En el caso de México, vemos que en ocupaciones donde predominan las mujeres, el ingreso medio de ellas respecto a

los hombres es todavía menor, por lo que hay una doble discriminación por ocupación y por actividad. Por ejemplo, en 2004, las maestras tenían el 94 por ciento del ingreso medio de los maestros, las oficinistas el 94.4 por ciento, las vendedoras el 70.2 por ciento, las artesanas y obreras 70.3 por ciento y la empleadas domésticas el 98.7 por ciento (véase la gráfica 2) [INEGI, 2005].

Gráfica 2
 Proporción de la mediana del ingreso de las mujeres respecto a los hombres por grupos de ocupación principal (2004)



Fuente: INEGI, Mujeres y Hombres de México 2005.

Un elemento que tiene que ver con sus posibilidades de retiro es la forma en que se incorporan al trabajo remunerado. Si laboran como asalariadas es muy probable que tengan derecho a seguridad social y por ende a una jubilación. Sin embargo, la realidad nos muestra que un porcentaje importante de las asalariadas (60 por ciento) no tienen ningún tipo de prestación social y de ellas, 91 por ciento se encuentran sujetas a un contrato verbal.

Las asalariadas con seguridad social (40 por ciento) están en su mayoría contratadas por tiempo indeterminado (53.0 por ciento), son, por lo tanto, el sector privilegiado si de esa manera se le puede llamar a las mujeres ocupadas en una actividad remunerada. Pero este sector privilegiado, no lo es tanto cuando vemos sus ingresos. En 2004, 18.8 por ciento de las asalariadas ganó menos de un salario mínimo al mes, 44.1 por ciento recibió de uno a tres salarios mínimos; 13.2 por ciento obtuvo de tres a cinco salarios mínimos, y sólo 8.0 por ciento gana más de cinco salarios mínimos [<http://www.stps.gob.mx> fecha de consulta, mayo de 2005].

Si la mayoría de las asalariadas están concentradas en el rubro que gana de uno a tres salarios mínimos, la cuantía de sus pensiones será muy difícil que rebase los dos salarios mínimos. Los estudios sobre proyecciones de los montos de pensiones muestran que, dentro de 20 a 30 años, la mayoría de las asalariadas con derecho a una jubilación, obtendrán lo equivalente a un salario mínimo.

La mayoría de los trabajadores deben tener un empleo estable que les permita cotizar de manera ininterrumpida

A la situación salarial desventajosa que tienen las mujeres, se agregan otros factores que la empeoran. En especial hay que destacar las interrupciones en su vida laboral por maternidad, licencias, matrimonios y cuidado de enfermos (ya sea padres o hijos). Según el INEGI, 36 por ciento de las mujeres se retiran del empleo por cuidar de los hijos o del hogar [INEGI, 2004].

Esta característica de la mano de obra femenina es vista por el Estado y la empresa como un factor que eleva los costos y, por tanto, muchas empresas no contratan mujeres casadas

o las obligan a renunciar cuando están embarazadas. Hay testimonios al respecto de trabajadoras de las maquiladoras, de los bancos, de restaurantes, de empleadas domésticas, etcétera, incluso hay compañías que las obligan a realizarse periódicamente un examen de no embarazo.

Como la política de empleo se traza sobre la base de la rentabilidad financiera, los costos que suponen la reproducción de la especie humana y la atención familiar representan un costo que ni la empresa ni el Estado están dispuestos a asumir. Los empresarios se quejan de que la seguridad social les quita competitividad frente a los productores chinos, el Estado disminuye recursos (necesita finanzas públicas sanas) para el cuidado de los niños, y atención de enfermos o de ancianos. Según un estudio “la evidencia empírica de un gran número de países y regiones indica que aproximadamente el 80 por ciento del trabajo de cuidado es desempeñado por los sistemas familiares” [Giménez, 2003: 16].

En casi todos los países latinoamericanos el sistema de cuidado infantil ha sido desmantelado, y algunos servicios se han privatizado o han quedado en manos de las organizaciones de la sociedad civil o una mezcla de ellas [Giménez, 2003]. En México, las guarderías públicas sólo cubren el 1.3 por ciento del total de niños menores de seis años. Son 90 por ciento los niños que los cuidan sus mamás o un familiar [IMSS, 2003].

Las interrupciones en la vida laboral de las mujeres provocan que no logren cotizar las 1 250 semanas que se necesitan para tener derecho a una pensión vitalicia.

La variable género no tiene un efecto aparente en la cobertura. En escala nacional 27.5 por ciento de los hombres cotizan al sistema de pensiones público y para las mujeres la cifra es de 29.1 por ciento. Sin embargo, la diferencia se vuelve importante cuando se incluye la variable edad. El porcentaje de mujeres que trabajan como asalariadas con seguridad

social es mayor que el de los hombres entre los 12 y los 36 años. Pero esta cifra es relativamente mayor para los hombres entre los 46 y los 75 años.

El hecho de que el porcentaje de pensionadas es sólo 4.9 por ciento de las mujeres mayores de 55 años (contra 46.4 por ciento de los hombres) [...] se explica porque si bien la cobertura es similar en el agregado, las mujeres dejan sus empleos con derecho a seguridad social a temprana edad y pierden con ello su pensión [Hernández, 2001: 23].

Cuando las mujeres que interrumpieron su vida laboral quieren regresar al trabajo encuentran que por su edad no pueden hacerlo y recurren a ocuparse en el sector informal o en empleos sin prestaciones. La discriminación por motivos de edad agudiza la pobreza de las mujeres, en especial las mayores de 60 años.

La edad es también un elemento que pesa sobre las posibilidades de retiro, la esperanza de vida de las mujeres es de 78 años mientras que la de los hombres es de 73 años. El vivir más tiempo implica para las mujeres que serán viudas, que tendrán que planear su futuro porque en el nuevo sistema de pensiones es un riesgo vivir más de lo contratado.

El descenso previsto por la mortalidad reduce en casi un séptimo, la cuantía de la pensión en ambos sexos, variando de 12.6 por ciento en hombres de la generación 1965 con una tasa de interés de 3.5 por ciento, a 15.0 por ciento en las mujeres de la generación 1982 con un 2.5 por ciento de interés. Estas proporciones sólo dependen de la generación y de la tasa de interés y no del monto del sueldo inicial ni del tipo de carrera salarial [Partida, 2002: 18].

Este mismo autor estudia los efectos que sobre las pensiones tienen la movilidad laboral, los trabajadores(as) fre-

cuentemente pasan de asalariados a trabajadores por su cuenta, microempresarios, etcétera. Teniendo como base esta movilidad, calculó los efectos en tres distintas edades (18, 25 y 35 años) y en todos ellos encontró que ninguno pudo satisfacer “el mínimo de aportaciones requerido para aspirar a la pensión mínima garantizada” [Partida, 2002: 22]. También advierte que en “los hombres el tiempo que se cotiza es suficiente para obtener una pensión mínima en todos los casos; sin embargo en cuanto a las mujeres, ésta no se alcanza en cualquier situación [Partida, 2003: 23].

La mayoría de los trabajadores deben tener seguridad social

En la medida que más trabajadores coticen mayor será el fondo que manejen las Afores y también más elevadas las ganancias. Sin embargo, esta necesidad del capital financiero se contrapone con los intereses de los empresarios y del mismo gobierno. Para tratar de aminorar esta contradicción, el gobierno propuso una ley que permita que los trabajadores por su cuenta puedan también comprar un seguro de retiro, se desliga de esta manera la previsión social de la empresa, de los sistemas de salud y de las responsabilidades del Estado, el trabajador se convierte en un cliente y la seguridad social en una mercancía a vender, no en un derecho social.

También está en estudio el desarrollo de planes voluntarios de pensiones, con el objeto de que los trabajadores inscritos en una Afore puedan contratar otros planes de seguro y al final de su vida laboral obtengan una pensión mayor a tres salarios mínimos. Esto, porque el ahorro obligatorio de los trabajadores “no será suficiente para que obtengan una pensión equivalente a 60 o 70 por ciento de su último sueldo” [*El Financiero*, 8 de septiembre de 2005].

A pesar de que se desarrollen planes para incluir a diferentes tipos de trabajadores, es un hecho que los que tienen seguridad social son todavía un porcentaje minoritario como podemos apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Población ocupada sin prestaciones sociales, 1991-2004.
Distribución porcentual

	1991	1993	1995	1997	1999	2003	2004
Total	100	100	100	100	100	100	100
Sin prestaciones	61.0	64.16	63.25	66.64	64.00	63.3	62.9
Hombres	61.0	64.16	63.25	66.64	64.00	63.3	64.4
Mujeres	24.4	19.46	30.03	32.28	31.44	59.4	59.9

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 1991 a 2004.

Si bien hombres y mujeres están desprotegidos, a partir de 1995 el número de mujeres sin prestaciones sociales ha crecido hasta alcanzar en 2004 un total de 60 por ciento de población femenina ocupada, cuando en 1991 representaban sólo el 24.2 por ciento.

Ningún sistema de pensiones puede funcionar si se excluye a más de 60 por ciento de los trabajadores del derecho a una jubilación. Tampoco puede tener la función correctiva de las desigualdades sociales, que se supone es uno de sus objetivos.

Los promotores del sistema de capitalización individual consideraban una virtud de su propuesta, la capacidad de ser fuente de ahorro interno para el crecimiento económico del país [Ham, 2003: 266]. Para lograrlo, los fondos acumulados tienen que invertirse en actividades que financien el aumento de la producción y no la especulación o el déficit gubernamental. Mayor actividad económica supone un aumento del empleo y la posibilidad de los trabajadores de ingresar al sector

formal, y con ello una ampliación de la cobertura de la seguridad social.

Las actividades y empresas hacia donde se canalicen los fondos de pensiones son los que van a permitir que aumenten los rendimientos y lo que trae la posibilidad de pensiones más elevadas.

Si los fondos sólo sirven para financiar al gobierno, las pensiones futuras terminarán a cargo de los recursos públicos, se convertirán en “una erogación sumamente onerosa para el gasto público. Esta situación extrema pudiera revertir al nuevo plan de pensiones hacia uno de reparto, donde las contribuciones de la población trabajadora se darían de manera indirecta a través de los impuestos” [Partida, 2002: 24].

Uno de los principales argumentos utilizados para justificar la privatización fue exactamente la enorme presión sobre las finanzas públicas, cuestión que el nuevo sistema no resuelve sino que agudiza. Los trabajadores sin seguridad social seguirán financiando a los que sí la tienen, nada se habrá avanzado en ese terreno.

Los fondos de pensiones tienen que invertirse
en mercados financieros estables
y con buenos rendimientos

Si la privatización del sistema de pensiones no beneficia a los trabajadores, ¿cuál es el motivo de su puesta en marcha?

La única ventaja posible está en el fortalecimiento del sistema financiero, el manejo de los fondos se ha convertido en un negocio rentable para sus operadores, las Afores y Siefores.

De acuerdo con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la utilidad neta de las Afores ascendió en los tres primeros meses de 2003 a más de 1 465.5 millones de pesos. En 2004, los fondos para el retiro, incluido

el rubro de vivienda y la bolsa del SAR 92, representaron 10.4 por ciento del PIB [*El Financiero*, 1 de julio de 2004].

Los fondos de retiro que manejan las Siafores ascendieron en abril de 2005 a 447 700 millones de pesos, los cuales se invirtieron en un 82 por ciento en la compra de bonos gubernamentales porque se considera que esas inversiones son seguras. Sin embargo, a partir de la autorización para que las Siafores intervengan en la bolsa, sólo se ha invertido el 1 por ciento.

Estos fondos se utilizan para financiar empresas privadas. "Los recursos de los fondos de pensión invertidos en títulos de empresas privadas ascendían a 32 924.5 millones de pesos y fueron colocados principalmente en papeles de seis corporativos: América Móvil, Cemex, Telmex, Bimbo, Televisa e IMSA" [*La Jornada*, 6 de mayo del 2003]. En 2005 (hasta julio), los fondos, cerca de 44 700 millones de pesos, se destinaron a financiar a empresas como Banorte, Banamex, Sociedad Hipotecaria Federal, Cemex, América Móvil, Ford, KOF y Carso Global Telecom. Esta lista de empresas se irá ampliando conforme las aseguradoras encuentren seguridad en el mercado financiero.

Como sabemos mientras el sistema financiero permanezca estable, los rendimientos de los fondos de pensiones tendrán buenas tasas de rendimiento, pero este sistema es sumamente riesgoso, el declive de la economía estadounidense y la caída del dólar anuncian un probable colapso del sistema financiero mundial.

Con estos apoyos sobrevendrá una gran concentración de recursos en las Afores y en las compañías de seguros, en 10 años estarán manejando fondos financieros equivalentes a 25 por ciento del PIB, 45 por ciento en 20 años y 60 por ciento en 30 años [Guillén, 2000: 13]. En la actualidad estos fondos representan 12 por ciento del producto interno bruto.

El futuro de los trabajadores está en manos del sistema financiero, que es altamente volátil, que se cimbró con los fraudes en la bolsa que hicieron grandes corporaciones en Estados Unidos y Europa. México, como es natural no escapa a estos asuntos, los grandes empresarios y banqueros se han convertido en los personajes preferidos de la nota roja. “De las 23 recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) diseñadas para buscar el cumplimiento de las normas de gobierno corporativo, México sólo ha cumplido con tres” [Howard, 2004: 4].

Autorizar que los fondos de retiro se utilicen para apostar en el mercado financiero significa que hay que decir adiós al futuro de las pensiones de los trabajadores(as) mexicanos. Las pruebas en otros países están a la vista, Estados Unidos es uno de ellos. “El legendario sistema de ingreso estable para millones de jubilados está a punto de desaparecer por completo, sustituido por un modelo en el que cada trabajador arriesga su pensión en el gran casino de Wall Street” [Cason y Brooks, 2004: 6].

Las inversiones en la bolsa pueden ofrecer buenos rendimientos un año, como aparentemente informan las Siefores sucedió en 2004, “ya que el saldo del Sistema de Ahorro para el Retiro registró un crecimiento de 12.7 por ciento” [*El Financiero*, 8 de marzo de 2005]; pero al año siguiente los rendimientos pueden ser bajos, sus alzas y bajas están al margen de la voluntad de las aseguradoras y de los trabajadores.

Sin embargo, los beneficios que representan el manejar de estos recursos despiertan la ambición de empresarios y funcionarios que consideran que el trabajador mexicano es joven y, por lo tanto, se jubilará dentro de 30 o 35 años, lo que permite que estos fondos estén disponibles 30 años como mínimo. Tiempo suficiente para que las Siefores se conviertan en financieras de las grandes empresas. Las mujeres no alcanzarán a obtener una pensión decorosa con este nuevo sistema como puede verse en este trabajo.

CONCLUSIONES

Las mujeres son el sector más perjudicado con este nuevo sistema de pensiones debido a que:

1. La mayoría de ellas recibe ingresos que no rebasan los tres salarios mínimos.
2. Sus responsabilidades familiares las obligan a interrumpir frecuentemente su vida laboral, con lo cual no alcanzan a cubrir las 1 250 semanas que exige este sistema, el anterior era de 500 semanas.
3. Las mujeres después de la edad de jubilación (65 años) viven 10 o 15 años más. Los fondos acumulados durante su vida laboral no alcanzan para obtener la pensión mínima del último salario, como han demostrado varios autores mencionados [Partida, 2002; Salas, 1998].
4. El sistema de capitalización individual está basado en la rentabilidad financiera y no considera la previsión social como un instrumento que coadyuve a la equidad de género.
5. No toman en cuenta a las mujeres que dedicaron su vida al trabajo reproductivo, las cuales continuarán desprotegidas.
6. Hoy una tendencia a la disminución de la seguridad social en la población femenina ocupada.
7. Las políticas sobre seguridad social consideran inadecuado el debate sobre la discriminación de género.
8. Los sistemas de pensiones reproducen las brechas de género en el mercado laboral al considerar principalmente a los proveedores que gozan de trabajo continuo y estable [Montaño, 2004: 19].

Finalmente, las mujeres tienen que estar en el debate sobre el sistema de pensiones, no es posible que este tema se

haya hecho a un lado en la agenda de los partidos políticos, de las diputadas y senadoras, de los sindicatos y de las organizaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- CASON, Jim y David Brooks [2004], "Adiós al futuro. Fin del viejo sistema de pensiones", *La Jornada en la Economía*, 12 de julio.
- GIMÉNEZ M., Daniel [2003], *Género, previsión y ciudadanía social en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- GUILLÉN ROMO, Héctor [2000], "Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 4, México.
- HAM CHANDE, Roberto [1993], "La insuficiencia de las pensiones por vejez", DEMOS.
- [2003], *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- HOWARD, Georgina [2004], "Gobierno de las empresas. Exigencia de cuentas claras", *La Jornada en la Economía*, 12 de julio.
- IMSS [2003], *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México.
- [2004], *Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer* [Sisesim], México.
- [2005], *Mujeres y Hombres en México*, México.
- MONTAÑO, Sonia [2004], "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", en *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuaderno núm. 90, Santiago de Chile, CEPAL.
- NAVARRO, Flavio Marco [2004], "Rasgos generales de los sistemas PROVISIONALES de capitalización individual y de sus contextos laborales demográficos", en *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuaderno núm. 90, Santiago de Chile, CEPAL.

- PARTIDA BUSH, Virgilio [2003], "La transición demográfica y sus efectos en los sistemas de pensiones", *Revista de Seguridad Social*, núm. 237, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- PAUTASSI, Laura [2004], "Legislación provisional y equidad de género en América Latina", en *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuaderno núm. 90, Santiago de Chile, CEPAL.
- ROBINSON, Derek, "Diferencias de remuneración entre los sexos según profesión", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 1, 1998, INEGI. Los hombres y mujeres de México, 2003.
- SALAS, José Luis [1998], "Evaluación actuarial a la reforma de la seguridad social", ponencia presentada en el Taller sobre Las Reformas a la Seguridad Social, Somete, Cuernavaca, mayo.

Impuesto sobre la Renta y presupuestos de género en la Unión Europea

Paloma de Villota*

INTRODUCCIÓN

El análisis de los presupuestos llevado a cabo desde la perspectiva de género en distintos países pone en evidencia su carencia de neutralidad. Estas páginas arrojan luz sobre este campo mediante el análisis de su vertiente tributaria y de la imposición personal sobre la renta, vigente en diferentes países de la Unión Europea.

PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Sin duda, la política presupuestaria presenta dos vertientes bien definidas, los ingresos y los gastos, que modelan de alguna manera los comportamientos de los grupos sociales sobre los que actúan. La política de ingresos tiene por objeto obtener los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que la política de gasto es el vehículo mediante el cual se plasman las políticas

*Este artículo forma parte del proyecto del Plan Nacional de I + D + I del Instituto de la Mujer: *Los presupuestos con perspectiva de género años 2003-2004* dirigido por Paloma de Villota. Agradezco la colaboración de Ignacio Ferrari.

social, familiar, y de igualdad de oportunidades, entre otras. La primera queda recogida en lo que se denomina política tributaria y la segunda configura la política del gasto público. Ambas políticas constituyen un binomio cuyos términos devienen inseparables, puesto que sin recursos económicos es imposible la realización del gasto y sin éste no es posible conseguir la redistribución del ingreso. Esta percepción debe completarse con la inclusión de los gastos fiscales que, por imperativo constitucional, en España deben figurar igualmente en el documento presupuestario.

Parece evidente que la política de gasto público presenta una clara perspectiva de género, al poder instrumentar por medio de ella actuaciones a favor de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, de igualdad de oportunidades y tantas otras. Sin embargo, no resulta fácil percibir esta perspectiva en la política tributaria pues, a simple vista, parece que los impuestos están al margen del sexo de los(las) contribuyentes. En teoría, la legislación no distingue entre hombres y mujeres aunque la constatación empírica difiera bastante de estos planteamientos teóricos. Sin embargo, se puede considerar que los impuestos constituyen un caso paradigmático de discriminación indirecta, puesto que la discriminación fiscal existe, aunque en teoría se sitúan al margen del sexo de los contribuyentes y presentan una apariencia de neutralidad irreprochable, sin diferenciar entre hombres y mujeres. Desgraciadamente, en la realidad no ocurre así. Por ejemplo, en la imposición sobre la renta, cuando el régimen no es individual se perjudica a unas(os) contribuyentes con respecto a otras(os) dependiendo de su estado civil y/o el tipo de familia a la que pertenezcan. De hecho, en la Unión Europea los regímenes fiscales no individualizados con carácter obligatorio pueden penalizar a las personas que convivan con otra como parejas de hecho, a las familias monoparentales (encabezadas por mujeres o

monomarentales en su mayoría) y a las uniones no heterosexuales, en comparación con el tratamiento fiscal recibido por la familia tradicional biparental, con un(a) único(a) perceptor(a) de renta, y constituida conforme a los imperativos del Código Civil. Un caso flagrante de discriminación indirecta lo constituye la acumulación de rentas de la unidad familiar (sistema seguido en España de forma obligatoria hasta 1989 y opcional hasta el presente) gravando la renta del(de) la segundo(a) perceptor(a) al tipo marginal del primer perceptor y, por tanto, a un tipo más elevado que si declarara de forma independiente.

Esta penalización, lamentablemente, se sigue manteniendo hasta el momento actual pese a que la Comisión Europea, en su primer Programa de acción comunitario para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, señaló entre sus objetivos prioritarios la “individualización de los derechos sociales y fiscales”, objetivo que permitiría a “hombres y mujeres actuar como sujetos independientes a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar” evitando así un “trato discriminatorio por razón de sexo”.

PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL MERCADO DE TRABAJO Y DISCRIMINACIÓN FISCAL

Los datos ofrecidos por las estadísticas laborales ponen de manifiesto que la tasa de participación femenina es muy distinta a la masculina en todos los países de la Unión Europea, a excepción de los nórdicos. La tasa global de actividad de los hombres es superior a la de las mujeres y, en algunos países, muy superior (en España, por ejemplo, en 2001 la diferencia entre los sexos era de 26.3 puntos porcentuales); la incorporación de la mujer a la vida activa está influenciada por su ciclo vital, pues mientras que los hombres entran en el mer-

cado laboral desde que cumplen la edad legal requerida, o finalizan sus estudios y permanecen en él durante toda su vida (laboral); las mujeres con frecuencia lo abandonan por el matrimonio, nacimiento y cuidado de los hijos y en ocasiones vuelven a reincorporarse al mismo una vez transcurrida esta etapa de su vida. También la tasa de empleo presenta un fuerte sesgo a favor de los varones, con excepción del Reino Unido, pues en todos los países de la Unión Europea supera a la de las mujeres y en cinco de ellos con más de 20 puntos porcentuales (en España 29 puntos). Respecto al tipo de jornada, el trabajo a tiempo parcial corresponde en su mayoría a las mujeres, como muestra el hecho de que en la Unión Europea, en el año 2001, 85.17 por ciento de las personas empleadas en este tipo de jornada fueran mujeres.

Por tanto, cabe relacionar la incorporación al empleo de las mujeres con su estado civil y el número de hijos e hijas menores a su cargo, factores que apenas influyen en las decisiones laborales de los hombres. Así, la tasa de actividad de las mujeres casadas europeas no llega a 60 por ciento (en España 47 por ciento) frente a 84.4 por ciento de los hombres casados (87.7 por ciento en España); además, 39 por ciento de ellas trabajan a tiempo parcial, mientras que sólo mantienen este tipo de jornada 3.7 por ciento de los casados. Las mujeres de edades comprendidas entre los 20 y 34 años con hijos menores de dos años presentan una tasa de actividad de 57.2 por ciento, mientras que la masculina para el mismo intervalo de edad es del 96.4 por ciento.

El principio de equidad impositiva supone que cada persona debe contribuir de acuerdo con su capacidad económica. Si esto no ocurre en el seno de la familia es que hay discriminación fiscal contra algún integrante de la unidad familiar. Desde un punto de vista cuantitativo, la penalización fiscal –o exceso de gravamen soportado– por el(la) segundo(a)

perceptor(a) refleja que hay discriminación fiscal, y su medida nos permite conocer su grado en cada país en el impuesto personal sobre la renta. Esta penalización vendría determinada por la diferencia entre la cuota abonada por el segundo perceptor(a) y la que debería abonar en caso de tributar a título personal o individual.

Desde esta perspectiva, en el análisis de las diferentes figuras impositivas se pone de manifiesto que la tributación conjunta, en cualquiera de sus múltiples formas (*splitting*, cociente familiar, acumulación...), genera un efecto perjudicial para los segundos perceptores de renta en las familias, y ello influye en las decisiones por parte de sus miembros a la hora de acceder o no al mercado laboral o de aumentar su participación en el mismo, lo que puede vulnerar de forma flagrante el principio de eficiencia. Del mismo modo, el principio de equidad queda vulnerado al elegir este tipo de tributación, ya que provoca una clara discriminación indirecta hacia las mujeres casadas (segundas receptoras), como ya denunciara la Comisión Europea en 1981. Además, en el ámbito jurídico surge el inconveniente de convertir a todos los miembros de la unidad familiar en responsables de los posibles errores, omisiones o defraudaciones cometidos por cualquiera de ellos, como ocurre en España, donde los cónyuges que declaran conjuntamente son responsables solidarios.

Los defensores del *splitting* argumentan que la unidad familiar en su conjunto resulta económicamente beneficiada con este sistema, pero el efecto real que desencadena es una traslación de renta (y cuota) entre los cónyuges, por lo que todo aumento de ingresos, proceda del marido o de la esposa, queda sujeto al mismo tipo impositivo, lo que impulsa a la persona con mayores posibilidades de aumentar sus ingresos a hacerlo y perpetuar con ello la tradicional división sexual del trabajo

en la familia, induciendo a muchas mujeres a permanecer en el hogar, y dificultando su acceso al mercado laboral.

El cociente familiar, que se adopta en Francia con la puesta en práctica de la política familiar y pronatalista de finales de la segunda guerra mundial, se basa en la consideración de que cada hogar debe contribuir conforme a sus “facultades contributivas”, es decir, de acuerdo con su nivel de vida, y no en función de su renta. Por consiguiente se presume que un(a) soltero(a) con la misma renta bruta que una familia con cuatro hijos goza de un nivel de vida más elevado, por lo que su cuota tributaria debe ser mayor. Con este régimen fiscal, es posible apreciar que la penalización fiscal hacia el(la) segundo(a) receptor(a) aumenta con el salario del(la) receptor(a) principal, lo que supone un desincentivo para que las mujeres casadas permanezcan en el mercado laboral.

Del mismo modo, se observa que la tributación opcional penaliza siempre la renta disponible del(de) la segundo(a) receptor(a) cuando no se escoge la tributación individual, si bien, incuestionablemente, de forma más atenuada que con la tributación acumulada obligatoria. Esto es debido a que, en el primer caso, siempre se discrimina fiscalmente al(a) la segundo(a) receptor(a) (discriminación que aumenta conforme lo hace su renta), mientras que en el segundo, se desincentiva que la unidad familiar cuente con dos receptores.

Los gráficos obtenidos por medio del exceso de cuota tributaria abonada por el(la) segundo(a) receptor(a) (medido con relación a la cuota satisfecha en tributación individual), reflejan que el sistema fiscal que penaliza en mayor medida al(a) la segundo(a) receptor(a) es la tributación acumulada; seguido del *splitting* alemán y, por último y en menor medida, el cociente familiar francés, como consecuencia del mayor gravamen que soporta el(la) contribuyente soltero(a) y sin cargas familiares en este último.

Se puede apreciar que la penalización sufrida en la renta disponible del(de) la segundo(a) perceptor(a) depende, en ocasiones, de la composición de la unidad familiar y varía con el número de hijos e hijas. Este efecto resulta muy acusado en la tributación acumulada y su causa obedece al dispar tratamiento otorgado por cada sistema fiscal a los hijos e hijas. El cociente familiar francés utiliza un divisor de la renta conjunta, determinado por el tipo y composición familiar; el *splitting* alemán aplica deducciones en la cuota (realmente se puede optar entre éstas y una transferencia pecuniaria directa); y la tributación acumulada, en España, reduce la base imponible.

Entre aquellos países que han optado por la tributación individual obligatoria destacan Suecia y Finlandia, con sistemas estrictamente individualizados que, al no contemplar traspaso alguno entre los cónyuges, no interfieren en modo alguno en la renta disponible del(de) la segundo(a) perceptor(a). Por el contrario, los restantes sistemas sí la alteran, en mayor o menor medida, al permitir la transferencia de deducciones y reducciones entre ambos, es decir, la utilización de derechos fiscales derivados.

La propuesta de un índice que mide la penalización fiscal del(de) la segundo(a) perceptor(a) (basado en la cuantificación del exceso de tributación a la que está sometido(a) este(a) contribuyente en comparación con la tributación individual) permite comparar la discriminación de los diferentes impuestos personales.

LA CARENCIA DE NEUTRALIDAD DE LOS DIFERENTES RÉGIMENES TRIBUTARIOS EN LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde principios de los años ochenta, la Comisión Europea ha intentado conseguir la equidad de trato para hombres y

mujeres en todos los campos de la política comunitaria. En este sentido, la acción 6 del Nuevo Programa de Acción Comunitaria 1982-1985⁴ llamaba la atención sobre la necesidad de tomar medidas que corrigieran los efectos perjudiciales de la legislación fiscal en el mercado de trabajo, en particular en aquellos países miembros cuyo sistema fiscal desincentivaba la incorporación de las mujeres al mismo.

La Comisión Europea identificó diversos aspectos en que los sistemas fiscales producían un efecto negativo sobre las mujeres casadas. Entre ellos destacaba algunos puntos sensibles como la agregación de las rentas en la unidad familiar, la transferencia *a priori* de reducciones y deducciones al cónyuge, la imposibilidad de que cada uno declare su propia renta, y el mantenimiento de la responsabilidad solidaria de los cónyuges. Este informe de 1981 concluía recomendando la tributación individual como elemento fundamental en la consecución de la igualdad de trato de mujeres y hombres y, por ello, trataba de animar a los estados miembros a que incluyeran en su agenda la reforma del sistema fiscal.

En esta línea, el objeto del presente trabajo es corroborar empíricamente algunas de las recomendaciones del informe de la Comisión Europea, en especial las ventajas de la tributación individual, desde el punto de vista de la igualdad de trato entre mujeres y hombres. El análisis verifica la penalización fiscal del(de) la segundo(a) perceptor(a) de rentas de la unidad familiar en la imposición sobre la renta en diferentes países de la Unión Europea.

A partir de la armonización fiscal en la Unión Europea, la estructura impositiva de los estados miembros se ha homogeneizado en gran medida; no así el impuesto personal sobre la renta, que sigue siendo una excepción, dadas las divergencias en su configuración. Pese a ello, la aceptación

⁴*New Community Action Programme 1982-1985* (COM (81) 758 final).

del modelo individual se ha ido generalizando durante los últimos años de manera que, en la actualidad, la mayoría de los estados miembros tienen implantada la imposición individual u opcional.

Lo cierto es que no es posible llevar a cabo una hipotética y sencilla clasificación de los sistemas fiscales, según hayan adoptado la declaración individual, conjunta u opcional. Esto se debe a que la simplicidad de esta clasificación no es más que un espejismo, puesto que el único rasgo común de la tributación personal, en el ámbito de la unión Europea, es su complejidad y diversidad. En realidad, ningún sistema individual de tributación es igual a otro, y el régimen de declaración conjunta difiere asimismo en cada país.

A partir de esta consideración y teniendo en cuenta exclusivamente como criterio de clasificación al sujeto pasivo –es decir, en quién recae la imputación de las rentas, ya sea en una persona individual o en una unidad familiar–, cabría establecer la distinción entre los sistemas de *tributación individual* y los de *tributación familiar o conjunta* (que consideran los ingresos de todas las personas que componen la familia). A su vez, la acumulación de rentas en el seno de la unidad familiar puede diseñarse de muy diversas maneras, originando diferentes variantes de tributación. Puede ocurrir que la suma de las rentas de los miembros de la familia se contemple de igual manera que las de las personas solteras (sujetas a la misma escala de gravamen), en cuyo caso el sistema se denomina de *tributación acumulada*. Pero, si debido a la intención de paliar el exceso de gravamen, el conjunto de la renta familiar se divide por un coeficiente, el sistema se llama *splitting* (si el coeficiente se divide entre los cónyuges, 2) y *cociente familiar* (si el coeficiente tiene en cuenta el número total de personas que integran la unidad familiar). A estas dos posibilidades cabría añadir una tercera

o el caso de la *tributación opcional*, sistema adoptado por aquellos países que en su evolución hacia sistemas individualizados siguen permitiendo la tributación conjunta, como es el caso de España. Esta última variante permite a los contribuyentes integrados en una familia monoparental o biparental, optar por la declaración individual o conjunta familiar.

En el ámbito de la Unión Europea, y de acuerdo con las opciones expuestas anteriormente, es posible establecer la siguiente clasificación en función de la unidad contribuyente:

<i>Unidad contribuyente</i>	<i>Sistema de tributación</i>	<i>Formas</i>
Persona	Tributación personal	Individual
Familia	Tributación familiar	Acumulada Splitting Cociente familiar
Persona/familia	Tributación opcional	Individual/acumulada Individual/ <i>splitting</i>

A partir de esta clasificación, los regímenes fiscales de los países de la Unión Europea quedarían enmarcados de la forma siguiente:

Aclaraciones

Tributación individual

Austria

Dinamarca

Finlandia

Grecia

Holanda

Italia

Reino Unido

Suecia

Los miembros de la familia presentan sus declaraciones en un documento único

Acumulación de rentas de capital en el cónyuge con mayores ingresos

Tributación conjunta

Bélgica*	“Cociente conyugal”: las rentas de trabajo se gravan separadamente. Si uno de los cónyuges no las obtiene se le atribuye un porcentaje de las del otro
Francia	Cociente familiar
Luxemburgo	<i>Splitting</i>
Portugal	<i>Splitting</i>

Tributación opcional

Alemania	Individual/ <i>splitting</i>
España	Individual/acumulada
Irlanda	Individual/acumulada/ <i>splitting</i>

*Se considera como tributación conjunta por ser la familia el sujeto pasivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, *Taxing wedges*, París, 2000 y *Fiscalidad Europea Básica*, Editorial CISS, 2000.

Si se entiende que el principio de equidad impositiva conlleva que cualquier percepción de renta en la unidad familiar debe quedar gravada a la misma cuota tributaria, con independencia de quién la obtenga, es indudable que hay discriminación fiscal cuando esto no se produce. En el siguiente apartado se presenta un índice para medir el grado de discriminación que hay hacia el(la) segundo(a) perceptor(a) en las distintas formas de tributación familiar vigentes en la Unión Europea.

ÍNDICE DEL GRADO DE DISCRIMINACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN FAMILIAR

Si partimos del principio de equidad impositiva por el cual, en el seno de la unidad familiar, se ha de cumplir que la percepción de una determinada cuantía de renta quede sujeta a la misma cuota tributaria, independientemente del miembro que la obtenga, habrá discriminación contra alguno de sus miembros si esto no se cumple.

Por lo tanto, resulta de gran interés medir su intensidad, a la vez que permite hacer comparaciones entre diferentes sistemas fiscales.

Las características del impuesto personal sobre la renta quedan definidas por el conjunto de los elementos y parámetros que lo configuran: rentas gravables, gastos deducibles, reducciones en base, tipos de la tarifa, deducciones, etcétera. La penalización fiscal de las rentas obtenidas por el(la) segundo(a) perceptor(a) se puede determinar por medio del exceso de tributación, E, abonado por este(a) contribuyente, en comparación con la deuda tributaria que debería afrontar en caso de tributación opcional, y quedaría reflejado en la siguiente fórmula:

$$E = \text{cuota imputada a 2}^{\circ} \text{ perceptor(a)} - \text{cuota 2}^{\circ} \text{ perceptor(a) en tributación individual}$$

Que expresado como tanto por ciento de la cuota del(de) la segundo(a) perceptor(a), sería:

$$E \text{ (por ciento)} = (\text{cuota imputada a 2}^{\circ} \text{ perceptor(a)} - \text{cuota 2}^{\circ} \text{ perceptor(a) en tributación individual}) / (\text{cuota 2}^{\circ} \text{ perceptor(a) en tributación individual}).$$

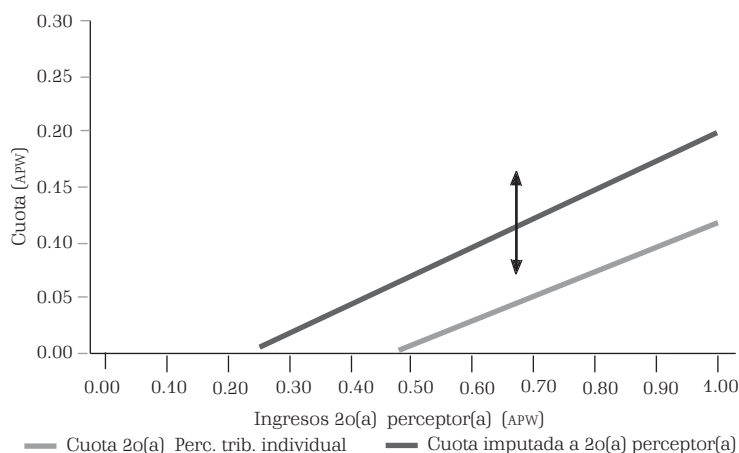
la gráfica 1 muestra este exceso para la tributación familiar acumulada, para diferentes niveles de renta APW,³ reflejando la línea gruesa la deuda tributaria del segundo(a) perceptor(a) y la línea fina la que le correspondería en caso de tributar individual-

³La unidad salarial utilizada es el salario medio de un(a) trabajador(a) del sector manufacturero a jornada completa (average production worker, APW), de acuerdo con la definición dada por la OCDE, considerado como un colectivo estándar que permite el estudio simultáneo de distintos países de forma homogénea. Su cuantía viene determinada por la OCDE y sus valores se han utilizado en este estudio. El APW en el año 2002 era de 16.219 €/año en España.

mente. La diferencia entre ambas delimita el exceso de tributación (flecha vertical).

De esta manera, el exceso de tributación soportado por el(la) segundo(a) perceptor(a) en la tributación acumulada viene reflejado por el área encerrada entre las curvas representativas de ambas cuotas (S_e), tal y como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 1
Exceso pagado por el(la) 2o.(a) perceptor(a)
(Tributación familiar acumulada)

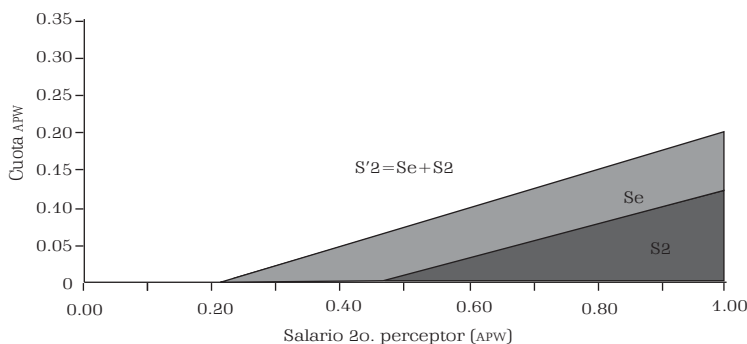


Fuente: Elaboración propia.

Cuando no hay exceso de tributación, ambas curvas se confunden y el área encerrada entre ellas es igual a cero, pero si la discriminación se produce, el área aparece y permite apreciar el exceso de tributación que hay.

La relación entre el área S_e (exceso de tributación) y el área encerrada por la línea correspondiente a la cuota imputada al segundo perceptor S'_2 permite conocer el grado de discriminación sufrida en estos casos.

Gráfica 2
Exceso pagado por el 2o. perceptor
(Tributación familiar acumulada)



Fuente: Elaboración propia.

Su intensidad se puede medir por medio del índice (I), que determina la relación entre ambas áreas, o sea

$$I = S_e / S'_2$$

Que también se puede expresar como,

$$I = (S'_2 - S_2) / S'_2$$

Y, por tanto

$$I = 1 - (S_2 / S'_2)$$

Siendo S_2 el área definida por la cuota del/de la segundo/a perceptor/a en caso de tributar individualmente.

Si no hubiera discriminación alguna, debería verificarse que $S_e = 0$, es decir, $S'_2 - S_2 = 0$ y, por tanto, $I = 0$. Por el contrario, cuando $S_2 = 0$ significa que no hay tributación individual porque no se prevee esa posibilidad (como ocurre con la tributación acumulada obligatoria, sin mecanismo alguno para la corrección del exceso de gravamen), cumpliéndose en esta situación que $I = 1$. Por consiguiente, los valores extremos que puede tomar I oscilarán entre un mínimo de 0 (cuando no

haya discriminación) y un máximo de 1 (en caso de que se produzca la mayor discriminación posible).

El índice así calculado ofrece una medida de la discriminación relativa para las rentas obtenidas por el(la) segundo(a) perceptor(a). Al obtenerse como una relación entre áreas se convierte en un guarismo adimensional, y constituye un medio válido para llevar a cabo comparaciones entre países con figuras impositivas diversas.

Analíticamente, cabe expresarlo del modo siguiente:

$$I = \left(\int f'_2(y) \cdot dx - \int f_2(y) \cdot dx \right) / \int f'_2(y) \cdot dx \quad (1)$$

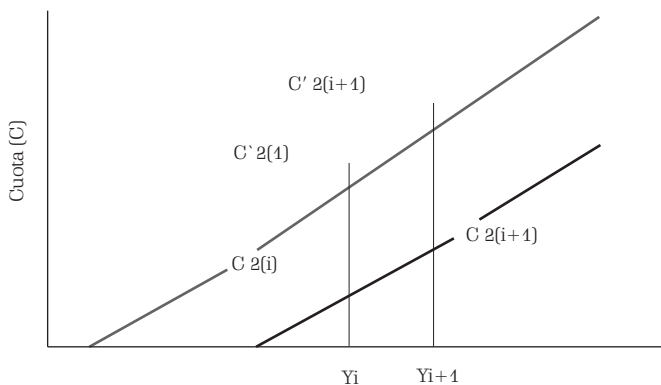
Siendo $f'_2(y)$ y $f_2(y)$ las funciones representativas de las cuotas imputada e individual del(de) la segundo(a) perceptor(a).

Para funciones discontinuas, como las utilizadas en el presente trabajo, deberá utilizarse la expresión

$$I = \sum (y_{i+1} - y_i) \cdot \left((C'_{2(i+1)} - C_{2(i+1)}) + (C'_{2(i)} - C_{2(i)}) \right) / 2 \quad (2)$$

Que refleja la gráfica adjunta a continuación:

Gráfica 3
Exceso pagado por el 2o.
(Tributación familiar acumulada)



Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí se ha considerado que los rendimientos del perceptor principal se mantenían constantes e iguales a 1 APW, pero en algunos sistemas fiscales la discriminación sufrida por el(la) segundo(a) perceptor/a depende también de la renta obtenida por el(la) primero(a) (Z), es decir

$$E = f(Y, Z)$$

Siendo Z la renta del perceptor principal, por tanto, la expresión (4) anterior se convertirá en:

$$I = \frac{\iint f'_2(y, z) \cdot dx \cdot dz - \iint f_2(y, z) \cdot dx \cdot dz}{\iint f_2(y, z) \cdot dx \cdot dz} \quad (3)$$

Podrían haber otras variables que afectasen a la determinación de la cuota imputada al segundo(a) perceptor(a). En apartados anteriores se ha puesto de manifiesto cómo en algunos impuestos personales, como el español o el italiano, el número de hijos e hijas modifica la cuota imputada, por lo que en estos casos el índice vendría realmente determinado por la relación entre volúmenes definidos por sendas hiper-superficies tetradimensionales, que por falta de espacio no es posible incluir en estas páginas y que pone de relieve la enorme complejidad de esta figura tributaria en algunos países, como es el caso de España.

Al oscilar los valores del índice comentado anteriormente entre cero y uno, el mínimo (cero) corresponderá a aquellos regímenes fiscales que no discriminan contra el(la) segundo(a) perceptor(a), aumentando su valor al socaire de la penalización fiscal.

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DISCRIMINACIÓN FISCAL PARA DIFERENTES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado, se ofrece la aplicación del índice a los diferentes impuestos sobre la renta de los países de la Unión Europea para el año 2000: la representación gráfica de las áreas S_e y S_2 , así como del valor del índice I , calculado a partir de la expresión (3), en el caso de un matrimonio sin descendencia en el que el(la) perceptor(a) principal obtenga unos ingresos brutos equivalentes a 1 APW. Debe recordarse que para la elaboración del índice de discriminación aquí propuesto sólo se baraja la renta obtenida por los miembros de la unidad familiar, Y_1 e Y_2 , omitiendo todo lo demás.

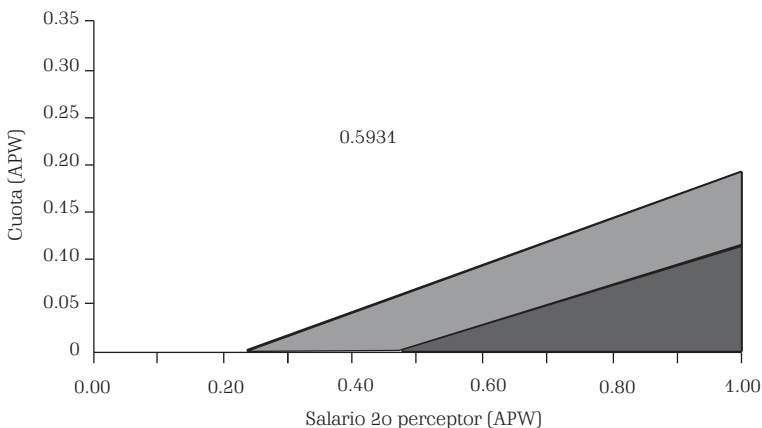
Tributación acumulada

Se ha tomado como ejemplo de tributación acumulada por el IRPF español, bajo el supuesto de declaración conjunta. El exceso de tributación sufrido por el(la) segundo(a) perceptor es consecuencia, como se ha indicado anteriormente, de que sus rentas están gravadas, como mínimo, con el tipo marginal del perceptor principal, sin reducción alguna, pues la que le corresponde (mínimo personal) es empleada por el cónyuge. En caso de aplicar un régimen de tributación individual éste(a) perceptor(a) podría aplicarse el importe correspondiente al mínimo personal y el tipo marginal inferior de la escala de gravamen (18 o 15 por ciento desde 2003).

La gráfica 4 representa las áreas S_e (gris claro) y S_2 (gris oscuro) y el valor del índice calculado mediante la expresión $I = S_e / S'_2$ asciende a 0.5931, el segundo más alto de los 12 países europeos estudiados en este trabajo, aunque por falta de espacio sólo se incluya la representación gráfica de un número muy reducido de ellos. Debe hacerse hincapié en que, en el

caso español, esta discriminación es más significativa cuanto mayor es la renta del perceptor principal, consecuencia de la sujeción a mayor tipo marginal.

Gráfica 4
Exceso pagado por el 2o. perceptor
(Tributación familiar acumulada)

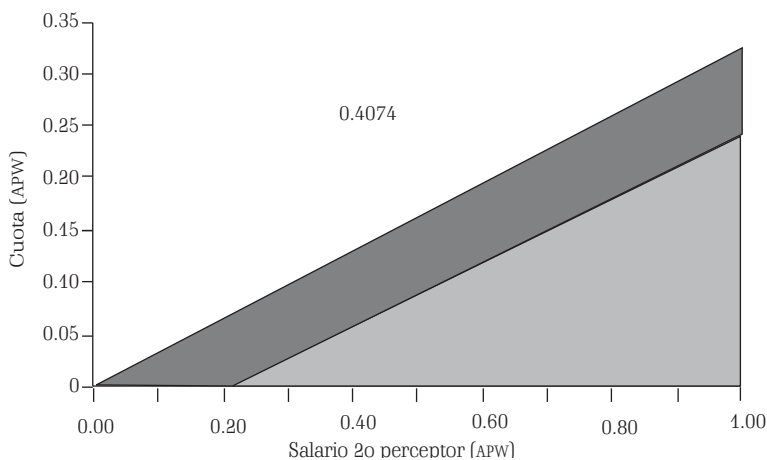


Fuente: Elaboración propia.

Alemania: *splitting*

El *splitting* alemán presenta un índice de discriminación del 0.4074, que podría ser clasificado como medio en comparación con otros países de la UE. No llega a ser tan elevado como el de la tributación acumulada, pero pone de manifiesto que el trasvase de carga tributaria del perceptor principal hacia el segundo resulta significativo para rendimientos laborales en torno a 1 APW, porque las rentas del(de) la segundo(a) perceptor(a) se añaden a las rentas de su cónyuge (es decir, 50 por ciento de las suyas) y quedan sujetas a un tipo marginal superior que el que le correspondería en tributación individual.

Gráfica 5
Exceso pagado por el 2o. perceptor
(*Splitting*)



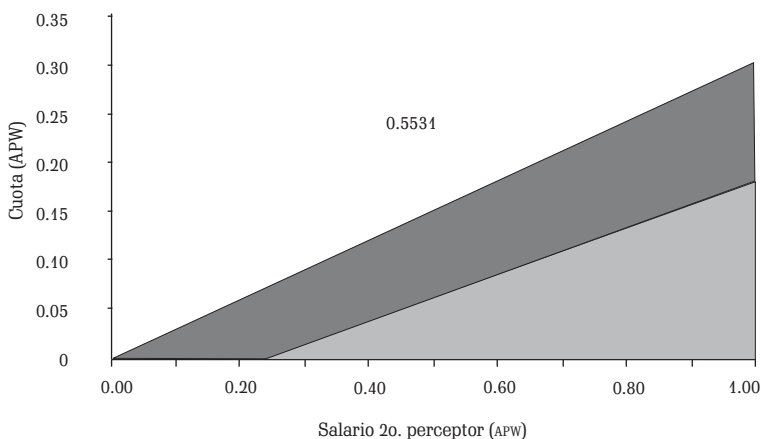
Fuente: Elaboración propia.

Francia: cociente familiar

El cociente familiar francés es un *splitting* en el que el coeficiente es función de la tipología familiar y del número de personas dependientes. En el caso de matrimonios sin hijos, el coeficiente es 2, por lo que cabría esperar que el índice de discriminación del impuesto francés fuera idéntico al alemán. Sin embargo, no ocurre así porque, como se ha indicado anteriormente, el grado de discriminación de un impuesto no sólo depende de la unidad contribuyente adoptada, sino también del resto de los parámetros que lo configuran.

De esta forma, el cociente familiar francés aplicado a un matrimonio sin hijos presenta un índice de discriminación de 0,5331, más elevado que el alemán, o lo que es lo mismo, el impuesto francés discrimina más al segundo perceptor que el alemán, en el supuesto aquí previsto (véase la gráficas 6).

Gráfica 6
Exceso pagado por el 2o. perceptor



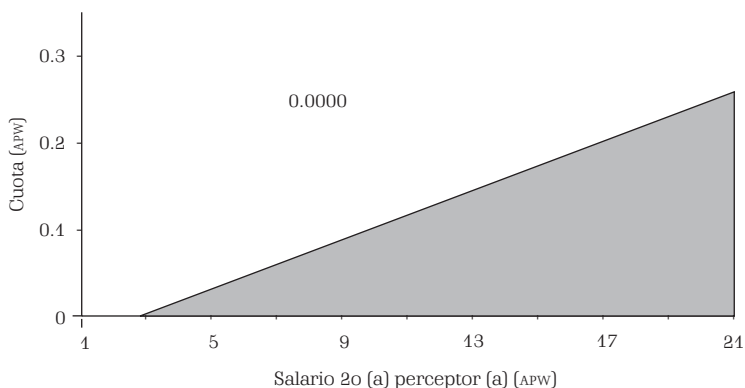
Fuente: Elaboración propia.

Suecia: individual

Suecia presenta el ejemplo más claro de la tributación individual. El impuesto personal es totalmente individualizado y no se observa traslación de rentas entre los miembros de la unidad familiar, ni tampoco de reducciones ni deducciones, lo que lo convierte en un tributo en el que no se produce discriminación alguna. Otra característica propia de este impuesto es la nula incidencia de las circunstancias personales y familiares en el cálculo de la cuota tributaria: el gasto directo, llevado a cabo mediante la política social y una abundante oferta de servicios de atención a las personas a lo largo del ciclo vital, sustituye los gastos fiscales.

Como se puede apreciar en la gráfica 7 el índice de penalización del(de la) segundo(a) perceptor(a) en el caso sueco es cero.

Gráfica 7
Exceso pagado por el 2o. perceptor



Fuente: Elaboración propia.

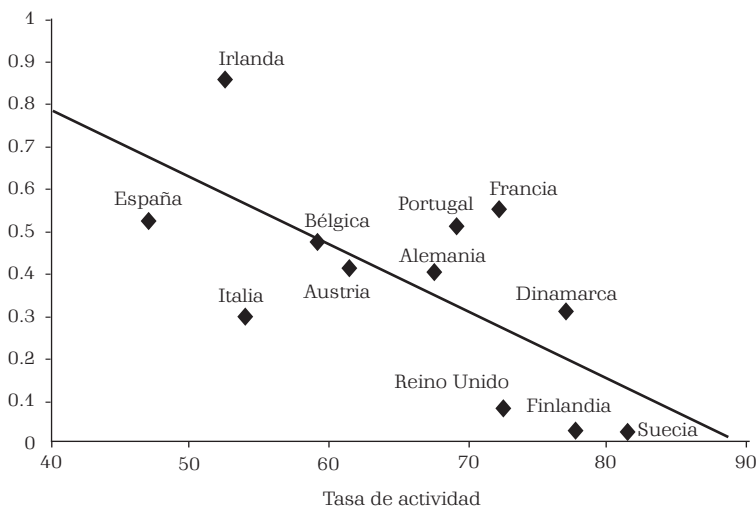
VALORES DEL ÍNDICE DE DISCRIMINACIÓN FISCAL EN 12 PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

En los países analizados hasta el momento, se puede observar que los que presentan un menor índice de discriminación a las rentas del segundo perceptor son los que han adoptado la tributación individual, y los que lo presentan mayor son los basados en la tributación familiar. Este hecho pone de manifiesto que toda forma de tributación distinta de la individual perjudica al segundo(a) perceptor(a) de rentas de la familia y supone una barrera para el acceso o aumento de actividad de éstos(as) en el mercado laboral.

Si cruzamos la variable correspondiente a los distintos índices de discriminación fiscal obtenidos para 12 países de la Unión Europea con la variable "tasa de actividad de las mujeres casadas", como pone de manifiesto la gráfica 8, obtenemos la siguiente relación (véase el cuadro de la página siguiente):

País	Tasa de actividad	
	Casadas	Índice
Suecia	81.5	0.0000
Finlandia	77.6	0.0000
Reino Unido	72.7	0.0698
Italia	54.0	0.2907
Dinamarca	77.1	0.3039
Alemania	67.6	0.4074
Austria	61.3	0.4076
Bélgica	58.8	0.4724
Portugal	69.1	0.4945
Francia	72.2	0.5331
España	46.9	0.5475
Irlanda	52.4	0.8777
Correlación	-0.6895	

Gráfica 8
Tasa de actividad de las mujeres casadas (de 15 a 59 años)
y grado de discriminación del impuesto personal



Coefficiente de correlación = -0.6896 y $= 1.41 + -0.0159x$

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat: *EU Labour Force Survey*, 2001.

Cada punto de la gráfica 8 representa a un país y su situación se refleja en la tasa de actividad de las mujeres casadas (eje horizontal) y el índice de discriminación del impuesto personal (eje vertical). Cuanto mayor sea la tasa de actividad, más a la derecha quedará ubicado el país en la gráfica y conforme aumente su grado de discriminación fiscal, más arriba quedará situado. De esta forma, un país con una alta tasa de actividad de las mujeres casadas y un reducido índice de discriminación fiscal, como es el caso de Suecia, deberá encontrarse en la parte inferior derecha.

De esta forma, es posible diferenciar tres zonas distintas: la primera, en la que se sitúan los países con una tasa de actividad de las mujeres casadas inferior a 60 por ciento; una segunda con tasas comprendidas entre 60 y 80 por ciento; y una tercera que engloba a aquellos países con valores superiores a 80 por ciento. Si se observa con atención la zona en la que queda situado cada país, se puede apreciar que los países con sistemas fiscales discriminatorios (con grados de discriminación elevados) como Irlanda y España presentan bajas tasas de actividad de las mujeres casadas, mientras que, por el contrario, aquellos con menor grado de discriminación fiscal como Suecia, Finlandia y Dinamarca presentan altas tasas de actividad femenina, próximas a 85 por ciento. Los países con índices de discriminación fiscal intermedios presentan tasas de actividad comprendidas entre 65 y 77 por ciento.

El coeficiente de correlación entre estas dos variables es del -0.6895 , lo que parece indicar que hay cierta relación entre ellas. No obstante, es preciso tener en cuenta que la fiscalidad no es el único factor determinante de una mayor tasa de participación laboral femenina, pues se tienen otros factores relacionados con la existencia de servicios de atención y cuidado de las personas, que también inciden en las decisiones de las mujeres casadas a la hora de continuar o no en el mercado

laboral y permiten a mujeres y hombres la conciliación entre la vida profesional y familiar.

CONCLUSIONES

Efectivamente, las estadísticas confirman que la participación femenina en el mercado laboral es muy distinta a la masculina en todos los países de la Unión Europea, salvo en los países nórdicos. La incorporación de la mujer a la vida activa está influenciada por su ciclo vital, pues mientras los hombres entran en el mercado laboral desde que cumplen la edad legal requerida o finalizan sus estudios y permanecen en el mismo durante toda su vida (laboral); las mujeres con frecuencia lo abandonan por el matrimonio, nacimiento y cuidado de los hijos y en ocasiones vuelven a reincorporarse al mismo una vez transcurrida esta etapa de su vida.

Por tanto, cabe diferenciar la incorporación al empleo de las mujeres de acuerdo con su estado civil y el número de hijos e hijas menores a su cargo, factores que casi no se detectan en las decisiones laborales de los hombres. Así, la tasa de actividad de las mujeres casadas europeas no llega a 60 por ciento (en España 47 por ciento) frente a 84.4 por ciento de los hombres casados (87.7 por ciento en España); además, 39 por ciento de ellas trabajan a tiempo parcial, mientras que sólo lo hacen el 3.7 por ciento de los casados. Las mujeres en edades comprendidas entre los 20 y 34 años con hijos menores de dos años presentan una tasa de actividad del 57.2 por ciento, mientras que la masculina para el mismo intervalo de edad es del 96.4 por ciento.

El principio de equidad impositiva supone que cada persona debe contribuir de acuerdo con su capacidad económica. Si esto no ocurre en el seno de la familia es que hay discriminación fiscal contra algún integrante de la unidad familiar. Desde

un punto de vista cuantitativo, la penalización fiscal –o exceso de gravamen soportado– por el(la) segundo(a) perceptor(a) refleja que hay discriminación fiscal y su medida nos permite conocer el grado existente en cada país en el impuesto personal sobre la renta. Esta penalización vendría determinada por la diferencia entre la cuota abonada por el segundo perceptor(a) y la que debería abonar en el caso de tributar a título personal o individual.

Desde esta perspectiva, el análisis de los regímenes fiscales imperantes en la Unión Europea pone de manifiesto que la tributación conjunta, en cualquiera de sus múltiples formas (*splitting*, cociente familiar, acumulación...), genera un efecto perjudicial para los segundos perceptores de renta en las familias, que tiene que influir en sus decisiones a la hora de permanecer o no en el mercado laboral o de aumentar su participación en el mismo, lo que vulnera de forma flagrante el principio de eficiencia. Del mismo modo, el principio de equidad queda vulnerado al elegir este tipo de tributación, ya que provoca una clara discriminación indirecta hacia las mujeres casadas (segundas receptoras), como ya denunciara la Comisión Europea en 1981.

Las gráficas expuestas en estas páginas muestran el exceso de cuota tributaria abonada por el(la) segundo(a) perceptor(a) (medido con relación a la cuota satisfecha en tributación individual), y ponen de manifiesto que el sistema fiscal que penaliza en mayor medida al(a) la segundo(a) perceptor(a) es la tributación acumulada; seguido del *splitting* alemán y, por último y en menor medida, el cociente familiar francés, como consecuencia del mayor gravamen que soporta el(la) contribuyente soltero(a) y sin cargas familiares.

Igualmente, estas páginas ponen de relieve que la penalización sufrida por el(la) segundo(a) perceptor(a) depende, en ocasiones, de la composición de la unidad familiar y puede

variar con el número de hijos. Este efecto resulta muy acusado en la tributación acumulada y obedece al dispar tratamiento otorgado a la descendencia familiar. El cociente francés utiliza un divisor de la renta conjunta, determinado por el tipo y composición familiar; el *splitting* alemán aplica deducciones en la cuota (en la actualidad, opcional entre deducciones de la cuota y transferencia directa); y la tributación acumulada, en España, reduce la base imponible.

Entre aquellos países que han optado por la tributación individual obligatoria destacan Suecia o Finlandia, con sistemas estrictamente individualizados que no contemplan traspaso alguno entre los cónyuges, por lo que no interfieren en absoluto en la renta disponible del(de la) segundo(a) perceptor(a). Por el contrario, los restantes sistemas sí la alteran, en mayor o menor medida, al permitir la transferencia de deducciones y reducciones entre ambos, es decir, la utilización de derechos fiscales derivados.

El índice presentado, mide la penalización fiscal del(de) la segundo(a) perceptor(a) (basado en la cuantificación del exceso de tributación a la que está sometido(a) este(a) contribuyente en comparación con la tributación individual) permite comparar la discriminación de los diferentes impuestos personales. Su aplicación a los distintos países de la Unión Europea confirma las conclusiones anteriores, pues las cifras más elevadas corresponden a Irlanda con 0.8777 (opcional entre acumulación, *splitting* e individual) y España, con 0.5475 (opcional entre acumulación e individual), seguidas de Francia con 0.5331 (cociente familiar). Por el contrario, los países con menores índices son Suecia (individual) y Finlandia (individual).

Si se cruzan los datos correspondientes a la tasas de actividad de las mujeres casadas, se observa que los países que presentan los índices de discriminación fiscal más elevados (Irlanda y España) son los que a su vez manifiestan menores

tasas de actividad de las mujeres casadas. Por contra, aquellos con índices inferiores (Finlandia, Suecia y Dinamarca) alcanzan mayores tasas de actividad, próximas a 85 por ciento, con un coeficiente de correlación entre las dos variables de -0.6895 .

BIBLIOGRAFÍA

- BARNETT, K y C. Grown [2004], "Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation", *Economic Paper*, núm. 62, Londres.
- Commonwealth Secretariat y Catherine O'Donovan [1985], *Sexual Divisions in Law*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- Comisión Europea, *New Community Action Programme 1982-1985* (COM (84) 758 final).
- EUROSTAT [2001], *EU Labour Force Survey*.
- Fiscalidad Europea Básica* [2000], Editorial CISS.
- KESTI, Juhani Ll. M. (ed.) [2004], *European Tax Handbook*, Amsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation.
- NELSON, Julie A. [1996], "Feminist Theory and The Income Tax" , en *Femism, Objectivity & Economics*, Londres, Routledge.
- OCDE [2000], *Perspectivas de empleo 2000*.
- [2000], *Taxing wedges*. Paris.
- VILLOTA, P. e I. Ferrari [2000], "La individualización de derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo", *Serie Estudios*, núm. 68, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- [2001], *The Impact of the Tax/Benefit System on Women's Work (El impacto de los impuestos y transferencias sociales en el empleo remunerado de las mujeres)*, Comisión Europea, DGV, http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/women_work.pdf
- [2001], "El impuesto a la renta desde una perspectiva de género" en R. Todaro y R. Rodríguez (eds.), *El género en la economía*. Ediciones de las Mujeres núm. 32, Santiago de Chile, Isis Internacional, pp. 61-76.

- _____ e I. Ferrari [2003], "Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde una perspectiva de género", *Serie Estudios*, Instituto de la Mujer, núm. 80, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- _____ [2004], *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal desde la segunda preceptora*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- _____ [2004], "La imposición personal española desde una perspectiva de género", *Economía Informa*, núm. 324, marzo.

Evolución del financiamiento público de la educación superior en México

Rosa Iris Guevara*

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la educación en México cambió a partir de 1983, año en que se empezaron a aplicar políticas de corte neoliberal. Desde entonces hay una tendencia a la disminución del gasto educativo y en específico el de educación superior, aunque con altibajos.

La preocupación central de los gobiernos neoliberales ha sido disminuir la inflación y pagar el servicio de la deuda, políticas que han limitado la capacidad de acción del Estado. La disciplina fiscal a la que ha sido sometido el Estado, la necesidad de mantener el déficit fiscal en un solo dígito, restringe su capacidad de incidir en la economía y en la sociedad.

La contracción de la participación del Estado en la economía ha contribuido a profundizar las diferencias socioeconómicas de la población. En materia educativa esto se expresa, por ejemplo, en el hecho de que actualmente en México sólo dos de cada 10 jóvenes de 19 a 23 años se encuentran matriculados en educación superior.

Contradictoriamente la disminución del gasto educativo en México se dio en sincronía con importantes transformaciones

*Investigadora del IIEC-UNAM.

en el proceso de reproducción de capital el cual requiere de una mayor capacitación de la fuerza de trabajo, particularmente de la más compleja.

Así, mientras los países desarrollados aumentan su inversión en educación, ciencia y tecnología, el gobierno mexicano ha quitado recursos a la educación superior, a pesar de que hay consenso internacional acerca de la importancia del sector educativo para el desarrollo de una nación.

En la "era del conocimiento", la educación superior, la ciencia y la tecnología son fundamentales para el desarrollo de un país. Por lo que actualmente se considera que los recursos que una nación destina a educación no son un gasto sino una inversión.

EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA EN EL MUNDO

De acuerdo con la UNESCO, la segunda mitad del siglo XX fue la época de mayor expansión de la educación superior en escala mundial, el número de estudiantes matriculados en este nivel se multiplicó por seis entre 1960 (13 millones) y 1993 (82 millones). Pero también se agudizó más la disparidad, que ya era enorme, entre los países desarrollados y los menos adelantados, en lo que respecta al acceso a la educación superior e investigación. Ha sido igualmente una época de creciente estratificación socioeconómica y de aumento de las diferencias de oportunidades de enseñanza dentro de los propios países, incluso en algunos de los más desarrollados y más ricos [UNESCO, 1998].

En América Latina y el Caribe (ALCA) durante los años sesenta y setenta se impulsaron procesos de reforma universitaria; tales cambios coincidieron con el paso de una enseñanza superior elitista a una de masas, así como la adopción del de-

nominado modelo de “desarrollo hacia adentro” impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En la región el número de inscritos en educación superior se multiplicó por 27 entre 1950 y 1994, llegando a casi 8 millones de estudiantes. Para el 2000 la cifra calculada por la UNESCO era de 10 millones, para el 2004 se llegó a 12 millones de estudiantes en ALCA. Esto se debió fundamentalmente al aumento de la cobertura del sistema educativo, en los niveles previos, básico y medio, así como al cambio en la estructura de edades.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

El mayor crecimiento y diversificación de la educación superior se dio en la década de los setenta, durante la cual se crearon múltiples instituciones educativas, con esta descentralización se estableció la posibilidad de estudiar una carrera universitaria en la región en la cual se habitaba. Se fundaron universidades públicas en la mayor parte de los estados del país, y se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Sin embargo, a partir de la crisis de 1982 con el cambio drástico de modelo económico se dejó de apoyar la educación. Para los neoliberales era fundamental adelgazar al Estado, disminuir su participación en la economía mediante la contención del gasto público. Fue en este contexto que cayó el gasto en educación a partir de 1983, aunque el de educación superior lo hizo un año después.

En materia educativa la década de los ochenta fue una década perdida, con fuerte caída del gasto y disminución de la tasa de crecimiento de la matrícula de educación superior.

Actualmente el sistema de educación superior está compuesto por tres subsistemas: el universitario, el tecnológico y el de educación normal. Sin embargo este último se encuentra desvinculado financieramente de los otros dos subsistemas.

En cuanto a su régimen de control, las instituciones de educación superior (IES) se clasifican en: federal, estatal, autónomo y particular.

Una variable fundamental para evaluar el problema financiero es la evolución de la matrícula estudiantil, la cual tuvo un importante crecimiento durante la última década del siglo XX, en contraste con el relativo estancamiento que presentó durante la década de los ochenta.

La matrícula total de educación superior pasó de 1 368 000 en el ciclo escolar 1993-1994 a 2 254 000 en el 2003-2004, una década después, lo que representó un incremento de 72 por ciento.

En estos años las instituciones que más crecieron fueron las particulares que tuvieron un incremento de 175 por ciento frente a 50 por ciento de las públicas.

El mayor crecimiento de la educación particular responde a la falta de opciones públicas, que han limitado su crecimiento por problemas financieros, la oferta pública no ha podido responder a la demanda.

Sin embargo, instituciones como la ANUIES consideran que: "Dadas las actuales condiciones económicas de los aspirantes a cursar estudios superiores, no se ve la posibilidad de continuar con la misma tendencia de crecimiento de la educación superior particular, a una tasa promedio anual de 11 por ciento frente a la de 4 por ciento de la educación pública" [ANUIES, 2004: 10].

De los datos de crecimiento de la matrícula de instituciones de educación superior particular, llama la atención que los años que más crecieron, fueron en los ciclos escolares 1998-1999 (14.4 por ciento) y 1999-2000 (14.1 por ciento), los cuales coincidieron con el conflicto estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] que duró del 20 de abril de 1999 al 6 de febrero de 2000.

Actualmente el deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población limita el acceso a opciones privadas de educación, motivo por el cual la educación pública superior adquiere especial relevancia.

Limitaciones financieras de la educación superior

Como ya señalamos los problemas financieros de la educación pública superior en México no son nuevos, pero se han agudizado en los últimos 22 años. Los recurrentes problemas de la economía mexicana; pero sobre todo el cambio en las políticas económicas; la creciente demanda de educación superior; así como la necesidad de ampliar y modernizar la infraestructura son algunos de los problemas que presionan financieramente a las instituciones de educación pública superior (IEPS). Otro elemento que ha influido en la asignación de recursos a las IEPS ha sido la influencia de los organismos financieros de crédito internacional que consideran que la educación superior debe ser pagada por los usuarios, de acuerdo con estas instituciones el Estado debe destinar sus recursos al apoyo de la educación básica y media.

El Banco Mundial formuló una agenda sobre educación superior que denominó: “Agenda para la Reforma”, cuyos planteamientos principales se sintetizan en:

- Privatización
- Desregulación
- Orientación de mercado

El BM considera que la educación superior es un bien privado, no público, por lo que sus problemas tienen soluciones de mercado y su precio estará determinado por la oferta y la demanda. Por lo que la educación superior tiene que ser completamente autofinanciable, el Estado debe dejar de intervenir en ella, las decisiones tienen que pasar a los clientes (estu-

diantes), a los negocios educativos y al público en general [*La Jornada Semanal*, 30 de mayo de 1999: 2].

Como parte de la liberalización económica el Estado ha abierto la educación superior a la inversión privada, para lo cual ha disminuido el gasto público en este nivel educativo, en éste el capital ha encontrado un campo muy rentable y con muy pocas restricciones.

Desde hace dos décadas los criterios de asignación de recursos para educación superior han cambiado. Hasta mediados de los años ochenta la asignación del subsidio federal a las universidades públicas se basó en el número de estudiantes atendidos por cada institución, por lo que muchas inflaban su matrícula para obtener más recursos.

De acuerdo a ANUIES:

a partir de la segunda mitad de esa década, para la determinación del subsidio se tomó en cuenta el tamaño de la plantilla de trabajadores y su introducción se acompañó de la homologación de los tabuladores para el personal académico en las distintas universidades. El nuevo criterio no modificó la situación de desigualdad previa existente en cuanto a las características y número de la planta del personal académico y administrativo [ANUIES, 2004: 15].

Se mantuvieron las desigualdades entre y al interior de las IPES. En esos años los recursos que se asignaron fueron incrementos porcentuales iguales, independientemente de las mejoras que se realizaron dentro de cada institución. Por lo que se puede afirmar que no se otorgaron los recursos a partir de necesidades o de acuerdo a objetivos y metas, de desarrollo institucional o nacional.

La SEP cuenta con un modelo de “asignación del subsidio público” para las universidades públicas federales, estatales y tecnológicas, el cual tiene tres componentes: el subsidio

ordinario (federal y estatal), el extraordinario (solamente federal) y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa (federal y estatal). Los estados también pueden otorgar apoyos extraordinarios a las universidades, pero ellos no se consideran en el modelo [ANUIES, 2004: 15].

De estos recursos la principal fuente de ingreso para las universidades es el subsidio ordinario, el cual cubre el gasto corriente, tanto para operación como para servicios personales; estos últimos absorben de 80 a 90 por ciento del subsidio ordinario.

Los incrementos salariales y las prestaciones de los trabajadores universitarios se determina por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del gobierno federal, motivo por el cual se mantiene un fuerte rezago salarial con respecto al nivel que tenían hace 20 años, ya que los incrementos se calculan con base en la inflación esperada y no a la real.

Ante el creciente deterioro salarial, el gobierno implementó programas de estímulos para mejorar los ingresos del personal académico y reconocer su desempeño. Entre éstos destacan: el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Si bien estos programas han contribuido a la superación de profesores e investigadores, el salario base se ha estancado, y el ingreso total depende de las evaluaciones periódicas que se realizan para mantenerse en estos programas. Otra fuente de ingresos para los académicos de alto nivel es el Sistema Nacional de Investigadores.

En lo que respecta a los gastos de operación los presupuestos anuales no siempre consideran la inflación, como sucedió en 2004.

Si bien las universidades que reciben subsidio federal tienen que negociar su presupuesto anualmente, las que tienen que realizar un esfuerzo mayor para obtener financia-

miento son las estatales; las cuales necesitan hacer una doble negociación, con la federación y con su estado.

Aunque los montos del subsidio federal y estatal se establecen a partir de un convenio tripartita anual, no todos los gobiernos estatales los respetan, ya sea por falta de recursos o de visión acerca de la importancia de la educación superior. De 34 universidades estatales sólo siete reciben 50 por ciento o más del subsidio estatal y ocho menos de 15 por ciento [SESEC, 2004].

Las universidades también pueden recibir recursos extraordinarios por medio de los siguientes programas:

- Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes).
- Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep).
- Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu).
- Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales (Fiupea).
- Fondo de Aportación Múltiple (Fam).
- Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (Faeup).

Estos recursos están sometidos a evaluaciones federales y son irregulares: por lo que se mantiene la incertidumbre financiera para continuar con los proyectos académicos. Para la obtención de recursos mediante estos programas las instituciones tienen que competir; por lo que las universidades más rezagadas son las que menos posibilidades tienen de obtenerlos.

De ahí la importancia de asignar un presupuesto suficiente a las IPES, con la intención de garantizar su funcionamiento de acuerdo a los objetivos y metas que se persiguen.

GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Como ya señalamos la economía mexicana ha enfrentado problemas económicos recurrentes desde la década de los setenta. Sin embargo, después de 1983 afectaron el gasto en educación y hasta 1984 a la educación superior.

La disminución de la participación del Estado en el gasto educativo está relacionada con la situación económica del país, pero fundamentalmente con la política económica adoptada por el gobierno mexicano a partir de la crisis de 1982.

El actual modelo económico exige al gobierno: disciplina fiscal, desregulación, privatización y aumento de la apertura económica al exterior. En este contexto la disminución del gasto en educación y, especialmente, en educación superior, y su privatización y comercialización son parte del mismo proceso.

A partir de 1991 el gasto público como porcentaje del PIB ha estado por debajo del 24 por ciento y el gasto programable que es el que realmente cuenta para el apoyo del crecimiento económico y el desarrollo social ha sido inferior al 18 por ciento [ANUIES, 2004: 24].

En contraste, el gasto no programable, el destinado al pago de la deuda del sector público absorbe importantes recursos del ingreso.

[...]para 2002 la deuda neta del sector público representó el 23 por ciento del PIB y si se agregan otros pasivos (IPAB, banca de desarrollo, Pidiregas, programas de apoyo a deudores, etcétera) la cifra se eleva al 42 por ciento o aún más si se consideran los pasivos contingentes no reconocidos como deuda por concepto de los sistemas de pensiones de los empleados públicos, estimándose una cifra de endeudamiento total cercana al 200 por ciento del PIB [ANUIES, 2004: 24].

El indicador más utilizado para medir el esfuerzo que un país hace para desarrollar su educación es el porcentaje del producto interno bruto (PIB), que se canaliza a la educación. A partir de 1983 el gasto público destinado a la educación ha tenido altibajos, en 1982 fue de 5.3 por ciento, llegando a su nivel más bajo en 1988 con 3.5 por ciento, en los primeros tres años del gobierno foxista fluctuó entre 4.1 y 4.6 por ciento.

Actualmente el indicador más comúnmente utilizado en la información educativa es el de gasto nacional en educación, en el cual se suma el gasto del gobierno más el privado. Con lo cual el gobierno mexicano traslada parte de sus antiguas responsabilidades en materia educativa a las familias.

Del presupuesto público la mayor parte del gasto recae en la federación; los estados tienen una participación menor y en la última década la inversión que más ha crecido es la privada.

El incremento de la inversión privada es producto de la falta de participación del Estado en el gasto educativo. Esta política ha contribuido a profundizar las desigualdades y el atraso educativo abriendo un campo de inversión rentable al capital privado. Si el gobierno destinara sólo una parte de los recursos del Fobaproa y el IPAB a financiar la educación, millones de jóvenes, podrían incorporarse a la educación superior.

A partir de 1990 ha habido una tendencia creciente del gasto federal educativo, con excepción de los años 1995, 1996, 1997 y 2000. Sin embargo, el gasto en educación superior respecto al gasto total de la SEP, pasó de 16.8 por ciento en 1990 al 14.7 por ciento en 2003. Situación contraria a la necesidad de apoyar a los niveles superiores del sistema educativo nacional ante la transición demográfica y la creciente demanda de ingreso de los jóvenes egresados del bachillerato. Esta asignación de recursos contrasta con la que se tuvo en 1983, la más alta en las dos últimas décadas, año en el cual se des-

tinó a educación superior 21 por ciento del presupuesto federal educativo [ANUIES, 2004: 26-27].

El incremento acumulado del gasto federal en educación superior (GFES) para el periodo 1990-2002 fue de 8.6 por ciento, lo que representa un crecimiento promedio anual de 0.67 por ciento, el cual contrasta con el crecimiento promedio del PIB que este periodo fue de 2.97 por ciento; y con el compromiso del entonces presidente Vicente Fox de destinar 1 por ciento del PIB a educación superior.

En las últimas dos décadas el gasto en educación superior ha sido insuficiente e irregular, en 1982 llegó a su máximo nivel representando 0.74 por ciento del PIB. A partir de ese año empezó a disminuir alcanzando su nivel más bajo en 1988, año en que fue de 0.51 por ciento.

Otro indicador importante para evaluar el financiamiento de la educación es el gasto por alumno. De acuerdo con el III Informe de Gobierno de Vicente Fox, en el periodo 1990-2002 el gasto por alumno pasó de 4.6 a 40.3 miles de pesos. Sin embargo, si se calcula a pesos constantes de 1993 se puede ver que el gasto por alumno en 2002 era de 6 300 pesos, menor que el que se ejerció en 1994 de 7 100 pesos, y menor a su vez del que se ejercía en 1980, 6 500 pesos.

También es notoria la diferencia del gasto por alumno que hay en los distintos subsistemas. Las universidades federales (UNAM, UAM, IPN) tienen subsidios superiores a las universidades estatales, que a su vez presentan grandes diferencias entre ellas. En los extremos encontramos a la UAM que recibió un subsidio de 69 000 pesos por alumno en 2004, en contraste con los 10 000 pesos por alumno que recibió la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca para el mismo año [ANUIES, 2004].

Evidentemente, en el caso de universidades como la UNAM y la UAM, por el peso que tienen a nivel nacional en la investi-

gación que realizan y otras actividades de extensión y difusión de la cultura, un porcentaje significativo de su presupuesto se destina a estas funciones, por lo que es necesario relativizar la razón subsidio/matrícula [ANUIES, 2004: 35].

Por lo hasta aquí señalado se puede apreciar que el financiamiento de la EPS en México no guarda relaciones con las necesidades de desarrollo nacional en el contexto de la globalización y está estrechamente vinculadas al modelo económico dominante, a las restricciones financieras impuestas por éste. La disciplina fiscal que impone el proceso de liberalización financiera, impide al gobierno gastar en educación superior a pesar de que en el discurso oficial se reitera la importancia de la misma.

Irónicamente, como señalan Mitchell y Mosler, la corriente económica dominante considera que no hay inversión que sea útil los próximos 50 años, con excepción de la educativa, en la cual, sin embargo, ha habido una reducción del gasto público en la mayor parte de los países del mundo, en especial del gasto destinado a educación superior. Los mismos autores argumentan que los gobiernos, en la búsqueda del presupuesto superavitario como mecanismo de acumulación de la capacidad futura del gasto público, vulneran la capacidad de la economía de proveer recursos en el presente y en el futuro [Mitchell y Mosler, 2005]. Sin embargo, los beneficios que genera invertir en educación sólo se pueden apreciar a mediano y largo plazos.

CONCLUSIONES

Señalaré algunos puntos que considero fundamentales para apoyar la educación.

1. Replantear la participación del Estado en la educación, como producto de la reestructuración de la interven-

ción de éste en la economía, incrementando el gasto que el gobierno destina a la educación pública y, en específico, a la educación superior, ciencia y tecnología. Para responder a las necesidades de desarrollo nacional en el contexto de la globalización.

2. Ver el gasto en educación como una inversión, que rendirá frutos a mediano y largo plazos.
3. Vincular la educación con las necesidades sociales y no únicamente en función de las necesidades empresariales.
4. Destinar recursos crecientes a la educación pública, ya que si no se mejora la calidad de ésta, estamos condenados como país a seguir en el atraso, marginando a los niños y a los jóvenes que constituyen la mayor riqueza de una nación.

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES [2004], *El financiamiento de la educación superior. Propuesta para la Convención Nacional Hacendaria*, México.

Banco Mundial [1996], *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D.C.

FOX, Vicente [2003], *III informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.

MITCHELL, William y Warren Mosler [2005], "Essential elements of a modern monetary economy with application to social security privatization and the intergenerational debate", *Working Paper*, núm. 05-04, Centre of Full Employment and Equity.

SESIC [2004], *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior*, México.

UNESCO [1988], *Declaración mundial sobre la educación en el siglo xx: visión y acción*, París.

Gasto en educación, ciencia y tecnología en México (1960-2005 y más allá)

Armando Labra M.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR,
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN EL CONTEXTO
DE LA NUEVA AGENDA MONETARIA, FISCAL Y FINANCIERA

De entrada, este tema resulta provocador pues en lo fundamental, los problemas que el país enfrenta en esos ámbitos no son nuevos; lo novedoso, quizás, es que tales desafíos reaparecen hoy agravados; es decir, que aun cuando no estamos en una crisis financiera, persisten rezagos y desequilibrios acumulados en ámbitos fundamentales como son los sistemas hacendario y financiero, que limitan las posibilidades de crecimiento sostenible de la economía y, por tanto, de enfrentar los grandes problemas nacionales, en palabras del maestro don Andrés Molina Enríquez.

Lo nuevo de la agenda monetaria, fiscal y financiera es el resultado de subordinar los objetivos del desarrollo económico y social de la nación a los dictados de las fuerzas del mercado, el gobierno mexicano presenta, hoy, márgenes de maniobra cada vez más estrechos para reencauzar el manejo de la política de financiamiento del desarrollo en la dirección de los objetivos de bienestar colectivo.

La cuantiosa suma de recursos destinados al servicio de la deuda pública, externa e interna, que entre 1983 y 2004, ascendió a 1.3 billones de dólares, siendo el monto de adeudo total de 171 478.3 millones de dólares, al cierre del año pasado,¹ y la dilapidación de los cuantiosos ingresos petroleros generados en ese lapso, del orden de 615 000 millones de dólares, confirman la incapacidad e insensibilidad gubernamental para imaginar, al menos, opciones que permitan aprovechar las enormes potencialidades internas para financiar el desarrollo sobre bases social y económicamente sostenibles.²

La política macroeconómica neoliberal seguida a partir de 1982 ha tenido un costo muy alto para el país: si la economía hubiera crecido de 1982 a 2004 a plena capacidad (6.5 a 7 por ciento del producto interno bruto (PIB), su tamaño sería hoy superior al de la economía de Canadá.³

Una consecuencia grave, el dispendio de la riqueza del país atribuible a los gobiernos neoliberales durante ya casi 25 años, no se reduce al desmanejo del ahorro interno y los bie-

¹Corresponde al saldo bruto de la deuda pública interna y externa, considerando un tipo de cambio de 11 pesos por dólar, de acuerdo con la SHCP al cierre de 2004. El saldo de la deuda pública interna al cuarto trimestre de 2004 ascendió a 1 039 206.3 millones de pesos (92 252.5 mdd) y el saldo de la deuda pública externa a 79 225.8 millones de dólares. Tomado del *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda Pública* al cuarto trimestre de 2004, SHCP, febrero de 2005.

²En el caso del servicio de la deuda se refiere al saldo acumulado en ese lapso del servicio de la deuda del sector público tanto externa como interna (1,303 mil millones de dólares), el cual incluye amortizaciones e intereses. En el caso de los ingresos petroleros, se refiere al total de ingresos petroleros acumulados del sector público presupuestario. Los datos provienen de la cuenta de la hacienda pública federal de 1983 a 2003, publicada por el centro de estudios de las finanzas públicas de la cámara de Diputados. Para 2004 los datos se tomaron del "Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda al cuarto trimestre de 2004, México, SHCP, 2005.

³Cálculos elaborados con base en un modelo econométrico por Norma Rocío Ramos de Villarreal en su libro *Objetivos e instrumentos de política económica. una aplicación para México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

nes nacionales, sino al desaprovechamiento del cuantioso potencial social, del llamado “bono demográfico”, por la incapacidad para frenar el creciente desempleo, el subempleo, la emigración y de concertar políticas públicas que hagan –como es el caso de los países más avanzados– de la educación superior, la ciencia y la tecnología las principales palancas de la competitividad, el desarrollo productivo y el mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza.

La evidencia histórica⁴ mundial avala la correlación directa entre el nivel de desarrollo de un país con la fortaleza de sus sistemas de educación y de investigación científica y tecnológica. Ello reafirma la tesis que la educación pública y, especialmente la de nivel superior, constituye no un gasto sino una inversión, estratégica en lo económico y prioritaria en lo social, que no sólo se debe auspiciar y proteger, sino que es imperativo impulsar, intensa y permanentemente, como factor clave del desarrollo nacional.

⁴Véase la “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI”, Conferencia mundial sobre la educación superior, UNESCO, París, 1998; la Cumbre mundial sobre desarrollo social [Copenhaghe, 1995] ; el *Foro mundial sobre educación* [Dakar, 2000]; la *Declaración mundial sobre la educación para todos*, derivada de la Conferencia mundial de educación para todos [Jomtien, Tailandia, 1990]; la *Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información* [Ginebra, Suiza, 2003]; *La internacionalización de la educación superior: tendencias y desarrollo desde 1998*, de la Asociación Internacional de Universidades. Asimismo, en México dicho acuerdo ha sido expresado por el gobierno mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo 2004-2006, el Programa Nacional de Educación 2004-2006 y por la Asociación Nacional de Universidades Públicas e Instituciones Afines, en el documento “La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas para su desarrollo”. Asimismo, una amplia argumentación teórica y empírica puede encontrarse en los documentos de la CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990; y, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000. También en la UNESCO “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. *Informe sobre la universidad 2000* [Informe Bricall], Madrid. E Ottonne y Hoppenhayn, *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*. Argentina, FCE. 2000.

No obstante, para cumplir plenamente con sus funciones en una perspectiva visionaria, la educación superior, la ciencia y la tecnología requiere de una revisión profunda de las políticas económicas y sociales, que enmarquen los compromisos de Estado con la sociedad mexicana, incorporando los nuevos y antiguos retos a enfrentar y los mejores medios para lograrlo. Los compromisos de Estado en materia social contenidos en nuestra Constitución Política aportan elementos suficientes para orientar las decisiones políticas.

Sin embargo, la magnitud de los rezagos y retos que hoy enfrenta la educación superior, la ciencia y la tecnología no parecen corresponder con la importancia real que se les asigna dentro de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno. Como a continuación se demuestra, la expresión más clara de tal dislocamiento se ubica en las tendencias de su financiamiento a lo largo de más de cuatro décadas.

TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA 1960-2005

Financiamiento a la educación superior

A partir de la década de los sesenta, el financiamiento a las universidades y centros de investigación registra tendencias que pueden agruparse en tres grandes etapas:⁵ La primera de 1960

⁵Hasta mediados de los noventa se manejó una clasificación presupuestaria del gasto público de tres tipos: sectorial, administrativa y por programas. A partir de 1995 se incorpora una nueva clasificación: la funcional, con el fin de medir con mayor precisión el destino del gasto gubernamental. Por tal motivo, las cifras que se presentan a continuación no son estrictamente comparables. Para el periodo 1960 a 1990 una parte importante del gasto destinado a investigación se contabilizaba como parte del gasto en educación superior. La contabilidad gubernamental solamente permite distinguir el gasto del Conacyt, creado en 1970.

a 1982: “expansiva”; De 1983 a 1994: la segunda: “freno y arranque”, y la tercera de 1995 a 2005: “estancamiento flotante”.

Etapa expansiva 1960-1982

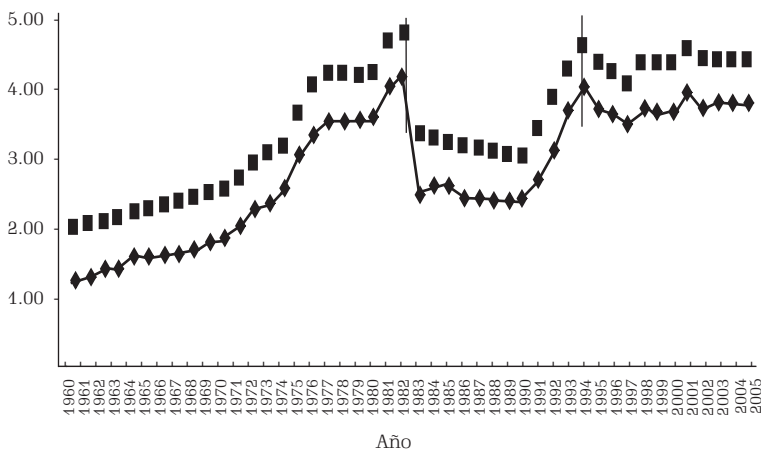
Esta etapa, que comprende desde la década de los sesenta hasta principios de los años ochenta, demostró con claridad que en el caso de México el financiamiento de la educación superior es función del crecimiento económico y de la expansión del gasto público y también que la inversión educativa de nivel superior retroalimenta el impulso de la economía.

En un contexto de crecimiento sostenido de la economía, un acelerado crecimiento demográfico y una tasa muy baja de cobertura de educación superior, las crecientes necesidades de profesionales en todas las actividades económicas y en las diversas regiones del país, favorecieron el sostenido aumento del gasto educativo, principalmente público. En consecuencia, el gasto en educación superior, tanto en términos reales, como en relación al PIB, registró una tendencia creciente.

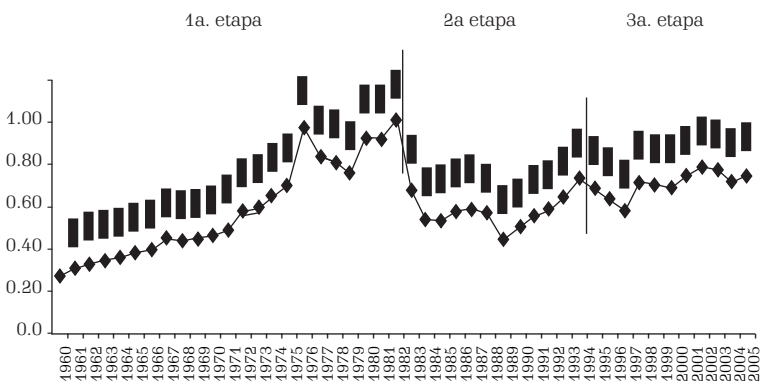
Entre 1960 y 1982, dicho gasto registró un crecimiento promedio anual de 14.4 por ciento en términos reales, de manera que su monto, en términos del PIB, se cuadruplicó pasando de 0.23 a 0.85 por ciento, nivel que es el más alto alcanzado en la historia del país (véanse las gráficas 1, 2, 3 y 4).

Durante esta etapa, hubo un acuerdo tácito entre el Estado, la sociedad y las instituciones educativas para la expansión de los servicios educativos, con el principal propósito de ampliar la cobertura, si bien de manera primordial en la educación básica. La asignación presupuestal a las instituciones públicas de educación superior tomó como principal referencia el costo de la “matrícula”. Tal criterio, aunado al lento surgimiento de nuevas opciones educativas para atender la explosiva demanda escolar en este nivel, contribuyó a la “masificación” de las universidades públicas.

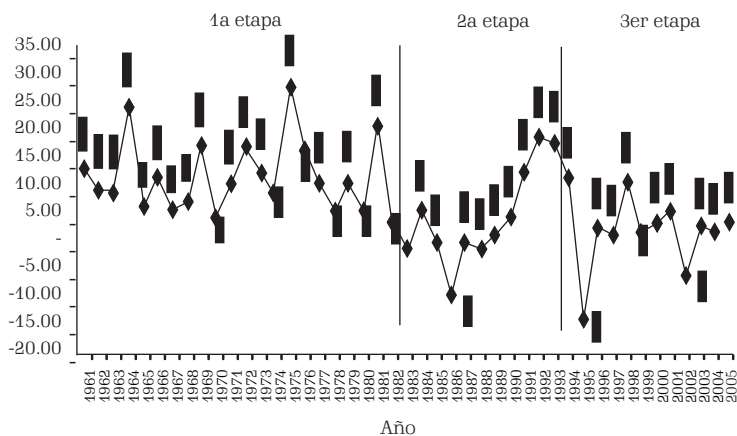
Gráfica 1
 México, tendencias del gasto público federal
 en educación, 1960-2005
 (% respecto al PIB)



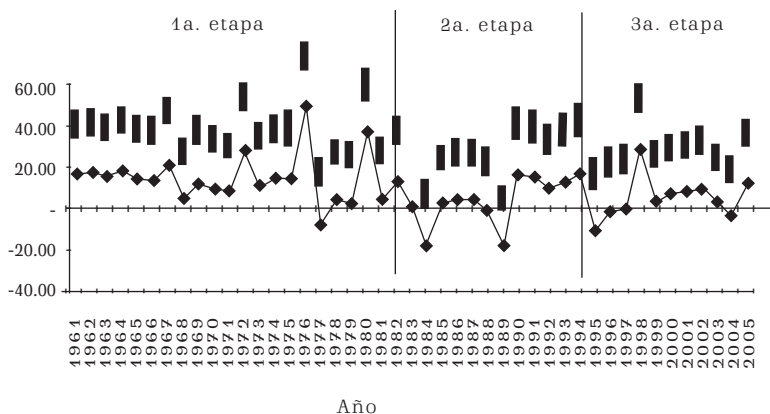
Gráfica 2
 México, tendencias del gasto público federal
 en educación superior, 1960-2005
 (% respecto al PIB)



Gráfica 3
 México, tendencias del gasto público federal
 en educación, 1960-2005
 (% real anual)



Gráfica 4
 México, tendencias del gasto público federal
 en educación superior, 1960-2005
 (% real anual)



Desde finales de la década de los setenta, las políticas de financiamiento de la educación superior, ciencia y tecnología seguidas en México han sido determinadas tanto por la crisis fiscal del Estado y las políticas para el manejo de las deudas externa e interna, como por la influencia que en su diseño ha tenido la ideología neoliberal. Durante este lapso, la política-política y las políticas públicas han quedado gradualmente subordinadas a la economía. De tal manera, las prioridades del gasto público han sido determinadas por las políticas de ajuste macroeconómico y las reformas económicas guiadas, casi exclusivamente, por la racionalidad neoliberal.

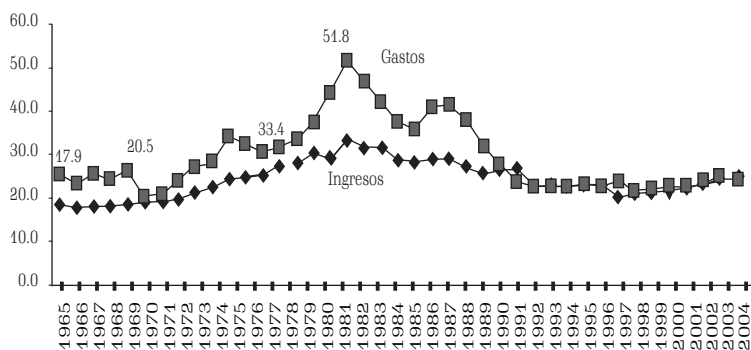
En el caso de las políticas educativas, el modelo tradicional de financiamiento público a la educación superior, reprodujo las tendencias inerciales de asignación global del subsidio, adosadas con decisiones discrecionales de coyuntura en la distribución institucional de los recursos, teniendo como marco de referencia la estabilización macroeconómica y la atención al mercado laboral, en demérito de la formación humanista de las universidades y, en general, de la educación superior pública.

“Freno y arranque” 1983-1994

Esta etapa corre paralela con el cambio en el modelo económico en el país. Abarca desde 1983 hasta el inicio de la crisis de 1994-1995. Tiene lugar en medio de la más severa y prolongada crisis económica de la segunda posguerra. Como consecuencia de los programas de ajuste convenidos por el gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se aplicó, de manera implacable, una política económica de austeridad, que afectó al gasto social en su conjunto (véase la gráfica 5).

Durante esta fase, desde el punto de vista del gobierno mexicano, el país no tuvo más prioridad que contener los

Gráfica 5
 México: ingreso y gasto público federal, 1965-2004
 (% del PIB)



efectos más nocivos de la crisis y generar los excedentes para el pago del servicio de la deuda, interna y externa. Como consecuencia, entre 1982 y 1989 el gasto público federal en educación superior, se desplomó, reduciéndose a la mitad en relación con el PIB: de 0.85 por ciento en 1982 a 0.38 por ciento en 1989. En los cinco años siguientes, que corresponden al gobierno salinista, el subsidio a las universidades públicas registró una recuperación, alcanzó 0.61 por ciento del PIB en 1994. Entre 1983 y 1994 el gasto público federal en educación superior aumentó a una tasa anual de 3.9 por ciento en términos reales (véase la gráfica 4).

En esos años, las autoridades educativas introdujeron un nuevo criterio para asignar los escasos recursos disponibles a las instituciones de educación superior: la presupuestación basada en la "plantilla de personal con homologación de tabuladores para el subsidio ordinario". Es decir, no solamente se consideró como criterio central la magnitud de la matrícula escolar, sino la plantilla de personal contratada bajo los lineamientos establecidos por las secretarías de Educación Pública y Hacien-

da y Crédito Público, generalmente restrictivos, soslayando las necesidades de desarrollo académico de las universidades.

En el contexto de un proceso de deterioro de la mayoría de las instituciones públicas de educación superior por efecto del prolongado estancamiento del subsidio federal, las autoridades educativas introdujeron programas compensatorios orientados a atender “rezagos de infraestructura” y mejorar la calidad de las instituciones mediante la competencia por “fondos extraordinarios”, bajo reglas y criterios discrecionales establecidos de manera unilateral por la Secretaría de Educación Pública.

Cabe señalar que el “subsidio extraordinario” no incrementó al “subsidio ordinario”, sino que operó a costa de éste, de manera que, visto en su conjunto, no significó recursos adicionales. Entre 1994 y 2004 el subsidio federal ordinario destinado a las instituciones públicas de educación superior se redujo de 0.53 a 0.51 por ciento del PIB. Para tratar de compensar la caída y paliar los efectos más visibles de los desequilibrios de las universidades públicas, el “subsidio extraordinario” aumentó de 0.06 a 0.08 por ciento del PIB entre 1994 y 2002.

Por su parte, con el fin de enfrentar los problemas derivados de los rezagos acumulados y el crecimiento de la demanda de educación superior, las universidades autónomas estatales acudieron, de manera creciente, a solicitar el apoyo de los gobiernos locales, como una forma de compensar la caída, en términos reales, del subsidio federal.

En el sector educativo, la estrategia del gobierno de abrir crecientes espacios a la inversión privada entre 1988 y 1994, se conjugó con la necesidad de atender la gran demanda educativa en los niveles medio superior y superior. En un escenario de restricciones presupuestarias, las autoridades federales impulsaron cambios en la normatividad tendientes a flexibilizar la regulación de nuevos establecimientos educativos, buscando equilibrar, por esa vía, la oferta con la demanda.

Con el fin de optimizar el uso de los escasos recursos disponibles para la educación, ya que surgieron otras prioridades, se decidió impulsar mejoras en el desempeño institucional y cambios en la orientación del sistema de educación superior, en línea con la creciente integración económica hacia la economía estadounidense y la búsqueda de una nueva inserción en la dinámica económica global. Desde finales de la década de los ochenta las autoridades educativas impulsaron iniciativas para mejorar los sistemas de planeación, evaluación y acreditación de la educación superior, al tiempo que se flexibilizaban las regulaciones para la educación privada.

La reactivación del crecimiento de la economía nacional, no trajo consigo cambios fundamentales en la política de financiamiento de la educación superior, pero la recuperación de los niveles de gasto público entre 1992 y 1994 favoreció el aumento del subsidio federal a la educación superior, alcanzando en este año una proporción de 0.61 por ciento del PIB.

“Estancamiento flotante” 1995-2005

Con la crisis de 1994-1995 se inauguró una tercera etapa en el financiamiento de la educación superior que se prolonga hasta nuestros días y que podríamos definir como de “estancamiento flotante”. Entre 1995 y 2005, el gasto público federal en educación superior permaneció prácticamente estancado como porcentaje del PIB, pasando de 0.61 por ciento en 1994 a 0.62 por ciento en 2005, con una tasa de crecimiento anual promedio de 3.4 por ciento, por abajo, incluso, del registrado en los años del mayor estancamiento económico en la historia del país.

Durante esta tercera fase, la política de financiamiento de la educación superior adoptó como principales rasgos, los siguientes:

1. Ante la inexistencia de una política de financiamiento de largo plazo de la educación superior, se prolongó el modelo inercial matizado coyunturalmente por la discrecionalidad de las autoridades hacendarias y educativas. Tal situación limitó los esfuerzos de planeación y mejoramiento de la calidad emprendidos décadas atrás, tanto por las autoridades federales, como por las instituciones educativas;
2. El manejo discrecional de las asignaciones correspondientes a los “fondos extraordinarios” por parte de la Secretaría de Educación Pública, contrariamente a su propósito, han sido incapaces de eliminar los rezagos y distorsiones del sistema de educación superior. Uno de sus principales efectos ha sido contener el crecimiento del subsidio ordinario federal.
3. Se registró un proceso de estancamiento del financiamiento para la educación superior, la ciencia y la tecnología (véase el cuadro 1) que agravó los rezagos de las instituciones educativas y centros de investigación, en un contexto de creciente demanda de los servicios educativos y encarecimiento de los costos de la enseñanza y la investigación. Ante esa situación, las instituciones de educación superior reaccionaron buscando fuentes de recursos propios, apoyo de los gobiernos estatales y gestionando reasignaciones adicionales de presupuesto ante la Cámara de Diputados.
4. Debido a la acelerada expansión de la demanda de educación media superior y superior, la desregulación del comercio de servicios educativos en el país se tradujo en un crecimiento sin precedente de la educación superior particular, principalmente de capital nacional, agravando los problemas de calidad de los servicios educativos, contribuyendo a la saturación de carreras tradicionales y a la frustración de las expectativas de los

jóvenes que han buscado en estos planteles opciones de formación profesional.

5. En este contexto, a partir del año 2000 se inició la participación activa del gobierno mexicano en las negociaciones comerciales del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conocida como “Ronda de Doha”, cuyo propósito es promover la apertura total de los servicios educativos a la competencia internacional, circunstancia que plantea nuevos elementos de incertidumbre e inestabilidad económica, que ponen en riesgo la rectoría estatal y nacional de los procesos educativos; los compromisos previstos para culminar en enero de 2005 en el marco de la OMC se han pospuesto en virtud de las resistencias de diversos países para liberalizar sectores estratégicos, como la educación, la agricultura y las telecomunicaciones.

Financiamiento y cambios en la política de ciencia y tecnología

Puede afirmarse que, en lo fundamental, las tendencias del financiamiento de la ciencia y tecnología en el país guardan correspondencia con las tres etapas descritas del financiamiento de la educación superior, es decir, una fase expansiva; una etapa de freno y arranque y, finalmente, una de estancamiento flotante:

Etapas expansiva

Hasta principios de la década de los setenta, el papel de la ciencia y la tecnología en México, estuvo estrechamente vinculado con el predominio de una visión desarrollista, en la cual el progreso científico y tecnológico se lograría gradualmente como resultado casi automático de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importacio-

nes. Bajo esa concepción, el Estado mexicano tuvo la responsabilidad de crear y sostener las instituciones que permitieran formar los cuadros profesionales, la infraestructura de investigación y los recursos humanos que demandaba el desarrollo nacional.^{6, 7, 8}

La política en materia de inversiones extranjeras se fundamentó en la idea de que además de ampliar la oferta de bienes y contribuir al ingreso de divisas, aportarían nuevas tecnologías que se irían asimilando en el resto de la economía, elevando los niveles de productividad general.

Sin embargo, en la realidad, las cosas operaron de manera diferente: las prácticas de las empresas trasnacionales limitaron la transferencia de tecnología y los centros de investigación científica y tecnológica de carácter público no lograron los efectos esperados para la creación de una base tecnológica propia capaz de sustentar las necesidades de los sectores productivos.

Ante la ausencia de una política científica y tecnológica nacional, y la falta de un órgano coordinador, los esfuerzos de investigación se realizaron de manera desarticulada.

Por tal motivo, en 1971 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), convirtiéndose el gobierno federal en el principal protagonista del desarrollo tecnológico

⁶Entre 1938 y 1945 se crearon el Instituto Politécnico Nacional y, dentro de la UNAM, los institutos de Geografía, de Física, de Química, de Geofísica, de Matemáticas y el laboratorio de Estudios Médicos y Biológicos, hoy con el nombre de Instituto de Investigaciones Biomédicas. En 1961 se crea el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados, Cinvestav. En el periodo 1967-1976 se crearon centros de investigación como el Instituto de Investigaciones en Materiales, el Laboratorio Nuclear, el Centro de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas, el de Instrumentos, el de Información Científica y Humanística y el de Ingeniería.

⁷Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006, p. 40.

⁸El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología de 1976 reconoce que la UNAM desempeñó un papel importante en las actividades científicas y tecnológicas realizadas hasta la década de los cuarenta.

nacional. La iniciativa de ley que dio origen al Conacyt partía de la concepción de que la ciencia y la tecnología deberían ser instrumentos del desarrollo general e integral del país y que la política científica y tecnológica tendría que formar parte de la política nacional de desarrollo.

La política científica y tecnológica planteada en el primer Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, publicado en 1976, formaba parte de una estrategia de desarrollo con fuerte presencia estatal, que privilegiaba la formación de recursos humanos en el país para crear las capacidades científico-tecnológicas que propiciaran la producción de tecnología nacional.⁹ Se buscaba crear localmente capacidades científico-tecnológicas que generaran innovaciones endógenas y promovieran procesos de investigación para alcanzar grados crecientes de autosuficiencia en la materia. Se buscó racionalizar los costos y flujos de tecnología mediante instrumentos de política comercial.

Como reflejo del impulso que el gobierno federal imprimió a las actividades científicas y tecnológicas, que incluyeron un activa política de estímulos fiscales y administrativos mediante la Ley de Patentes y Marcas, durante la década de los setenta, el gasto en investigación y desarrollo experimental se multiplicó por seis, pasando de 0.1 por ciento del PIB en 1970 a 0.61 por ciento en 1978.¹⁰ Cabe señalar que ya entonces el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982,¹¹ planteaba como meta alcanzable un presupuesto

⁹Jaime Aboites, *Evolución reciente de la política científica y tecnológica de México*, Comercio Exterior, vol. 44, núm. 9, septiembre de 1994, México.

¹⁰Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei); Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain); Fondo Nacional para Estudios y Proyectos (Fonep); Fideicomiso de Ciudades Industriales. 3. Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati); Centros de Enseñanza Industrial (Ceneti), ARMO.

¹¹El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología [1978-1982], definió nueve áreas prioritarias a las que buscó impulsar con el objeto de responder a las necesidades sociales y económicas del país en ese momento.

público para ciencia y tecnología de 1 por ciento del Producto Interno Bruto.

ETAPA DE “FRENO Y ARRANQUE”

Los cambios en el modelo económico a partir de 1983, implicaron un giro radical del gobierno federal en la función rectora y promotora que asumió para la política científica y tecnológica nacional, al trasladar dicha potestad a manos del mercado. De tal forma, la política arancelaria y la regulación de los flujos externos de capital y tecnología registraron importantes modificaciones, a fin de que en lo sucesivo fueran la oferta y la demanda los mecanismos encargados de definir los patrones tecnológicos y las áreas de la ciencia requeridas por el desarrollo nacional.

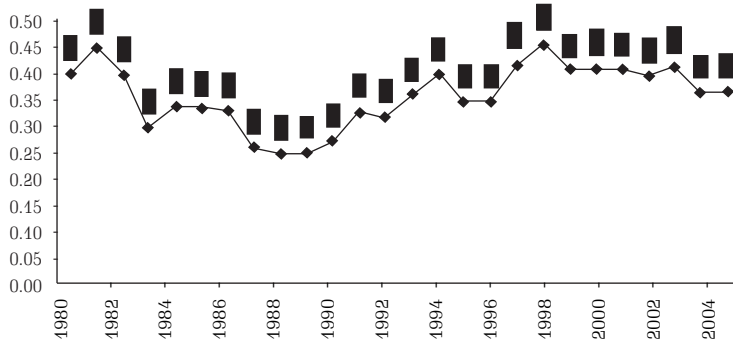
La reducción de las tasas de protección arancelaria y la liberación de la legislación en materia de inversiones extranjeras y de propiedad industrial, se convirtieron en los principales instrumentos para impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.¹²

El gasto federal en ciencia y tecnología resintió el efecto de la política macroeconómica de estabilización: como porcentaje del PIB el gasto federal en ciencia y tecnología pasó de 0.30 por ciento en 1983 a 0.41 por ciento en 1994. Durante ese lapso, se ubicó en una proporción cercana a 0.31 por ciento del PIB como promedio (véase la gráfica 6).

Cabe señalar que ante las restricciones presupuestarias para financiar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, el país no tuvo los medios para modificar las tendencias de la infraes-

¹²Como parte del proceso de incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, la tasa arancelaria promedio disminuyó de 82 por ciento en 1982 a sólo 10 por ciento en 1987.

Gráfica 6
Gasto federal en ciencia
y tecnología, 1980-2005
(% del PIB)



estructura institucional científica y tecnológica, altamente concentrada en determinadas zonas geográficas del país. Pese a los esfuerzos realizados a finales de la década de los ochenta el Distrito Federal todavía concentra más de 50 por ciento de los investigadores que conforman el Sistema Nacional de Investigadores y más de 30 por ciento de los estudiantes del posgrado.

Estancamiento flotante

Luego de un breve periodo de aumento sostenido del gasto federal en ciencia, registrado entre 1989 y 1994, con la crisis económica de 1994-1995 el país reingresó en una etapa de prolongado estancamiento de la inversión en ciencia y tecnología.

Los cambios en la política de ciencia y tecnología, que incluyeron apoyos federales para estimular la inversión privada en ciencia y tecnología (deducciones fiscales, créditos, fondos sectoriales y mixtos) no tuvieron los efectos esperados, de manera que el dinamismo de estas actividades dependieron de la inversión gubernamental. En la última década, el gobier-

no federal aportó, en promedio, dos terceras partes del gasto en investigación y desarrollo experimental,⁴³ cuyo monto se ubica en torno al 0.38 por ciento del PIB, nivel que contrasta con el promedio de la OCDE, que equivale a 2 por ciento del PIB (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Gasto en educación superior, ciencia y tecnología
por países seleccionados, 1995-2001/2002
(% del PIB)

País	Gasto federal en educación superior		Gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE)	
	1995	2001	1995	2002
México	0.58	0.62	0.31	0.4
OCDE	0.9	0.9	2.09	2.26
Japón	0.34	0.5	2.69	3.12
Estados Unidos	1.1	0.9	2.51	2.67
Alemania	1	1	2.25	2.52
China	0.32 ^a	0.50 ^b	0.65 ^c	1.29 ^d
España	0.8	1	0.81	1.03
Corea del Sur	0.3	0.4	2.5	2.91
Argentina	0.7	0.8	0.4	1.42 ^e
Brasil	1.2	0.8	0.9	1.05 ^f
Chile	0.4	0.5	0.64	0.54 ^e

Nota: ^a1998; ^b1999; ^c1996; ^dtomado de Conacyt; ^e2001; ^f2000.

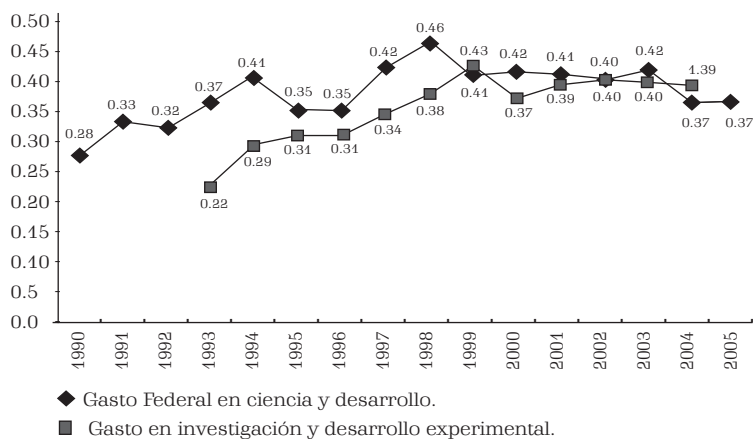
Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 2004, México, Conacyt, 2004.

Fuente: IV Informe del Ejecutivo Federal. Anexo estadístico, México, septiembre de 2004. Education at Glance, OCDE Indicators, OECD, 2003 y 2004. CD-ROM, The World Bank 2003 y 2004.

⁴³El gasto federal en ciencia y tecnología incluye los recursos ejercidos por medio del Sector Público Federal (Central y Paraestatal). En tanto, el gasto en investigación y desarrollo experimental, incluye el financiamiento público (federal y estatal) y privado en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. Es decir, incluye exclusivamente financiamiento a proyectos de investigación aplicada.

A partir de 1998 el país registra una tendencia al estancamiento de los recursos públicos destinados a la ciencia y la tecnología, situándose actualmente en una proporción de 0.37 por ciento del PIB. Por su parte, el gasto nacional en investigación y desarrollo experimental, si bien aumentó de 0.22 por ciento del PIB en 1993 a 0.43 por ciento en 1999, a partir del año 2000 presenta una situación de estancamiento (véase la gráfica 7).

Gráfica 7
México: gasto federal en ciencia y tecnología
y gasto en investigación y desarrollo experimental, 1990-2005
(% del PIB)



Cambios en la política de ciencia y tecnología

Al reconocer las graves consecuencias causadas por el prolongado deterioro del gasto nacional en ciencia y tecnología, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2004-2006, que incorporó diversos planteamientos de la comunidad académica y científica del país. Los principales cambios se sintetizan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Acciones estratégicas contenidas en el Programa Especial
de Ciencia y Tecnología, 2004-2006

<i>Objetivo</i>	<i>Acciones estratégicas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de una política de Estado en ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> – Crear el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología – Reformar a la Ley Orgánica de Conacyt – Impulsar áreas estratégicas del conocimiento – Descentralizar las actividades científicas y tecnológicas – Acrocentar la cultura científica y tecnológica
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la capacidad científica y tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> – Alcanzar un presupuesto nacional de 1% del PIB en investigación y desarrollo experimental (IDE) – Aumentar el personal científico y tecnológico – Ampliar la infraestructura científica y tecnológica
<ul style="list-style-type: none"> • Elevar la competitividad y la innovación de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> – Incrementar la inversión privada en IDE (40% en 2006)

Fuente: Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2004-2006, Conacyt.

El programa incluyó también como propósitos de la nueva política científica y tecnológica: avanzar en la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas que se realizan en el país; impulsar una cultura nacional en la materia; elevar la competitividad e innovación en las empresas privadas y garantizar recursos públicos crecientes destinados a la investigación y desarrollo tecnológico (véase el cuadro 2).

Durante el actual gobierno se han registrado cambios institucionales importantes en los órganos de concertación e instrumentación de las políticas científicas y tecnológicas, así como en la legislación respectiva, destacan:

- La creación del Comité Intersecretarial para la Integración del Presupuesto Federal en Ciencia y Tecnología.

- La instalación del Consejo General de Investigación Científica y Tecnológica, presidido por el Presidente de la República.
- La Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, en la cual participan las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.
- La promulgación de una nueva Ley de Ciencia y Tecnología.
- La creación del ramo Presupuestal 38 para Ciencia y Tecnología.
- La reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología que establece la obligación del Estado mexicano de destinar recursos equivalentes a 1 por ciento del PIB para investigación en ciencia y tecnología.
- La sectorización y coordinación de los 27 centros públicos de investigación en el Conacyt.
- La participación de los gobiernos estatales y municipales en la definición de las prioridades científico-tecnológicas mediante los Fondos Sectoriales y Mixtos.⁴⁴

Sin embargo, en la medida que dichos cambios no han sido acompañados por una nueva política de financiamiento de la ciencia y la tecnología, sus efectos en la investigación han sido reducidos:

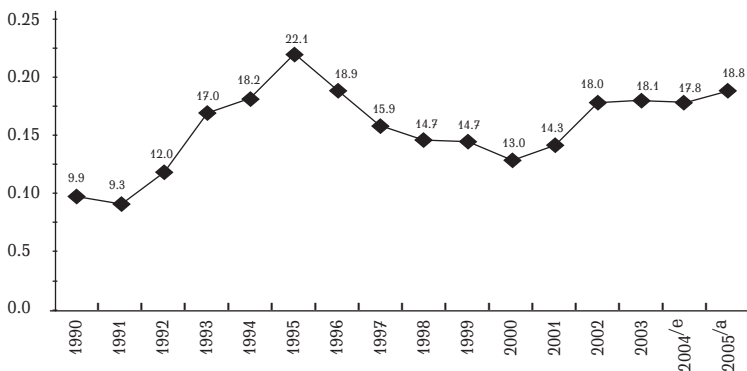
- Para financiar proyectos de investigación, entre 2001-2004 se crearon 15 fondos sectoriales y 25 fondos mix-

⁴⁴Los fondos sectoriales se suscriben con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para complementar el presupuesto que éstas destinan a la ciencia y tecnología, principalmente en proyectos de investigación y desarrollo específicos. En tanto, los fondos mixtos, promueve con los gobiernos de los estados y municipios aportaciones de ambas partes para definir programas y apoyos específicos de carácter regional y local.

tos, en los cuales el gobierno federal ha canalizado recursos por 5 821 millones de pesos; 81 por ciento en fondos sectoriales y 19 por ciento en fondos mixtos.

- En el mismo lapso se otorgaron estímulos fiscales a empresas privadas por 2 400 millones de pesos, de los cuales sólo una tercera parte ha favorecido a las pequeñas y medianas empresas Pymes.
- Más que un crecimiento del gasto federal en ciencia y tecnología, provocaron su redistribución, aumentaron la participación del Conacyt (véase la gráfica 8). Sin embargo, los recursos totales prácticamente no registraron incremento, por el contrario, en los últimos años el gasto federal en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB disminuye su participación.
- La nueva clasificación del financiamiento científico y tecnológico producto de la dessectorización del Conacyt, no significó mayores recursos.

Gráfica 8
Gasto federal a Conacyt, 1990-2005
(% del gasto federal en ciencia y tecnología)



ESCENARIOS Y ALTERNATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Escenarios

El modelo vigente en el país para el financiamiento de la educación superior y la investigación en ciencia y tecnología, se fundamenta legalmente, en la Constitución General de la República, la Ley General de Educación, la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Es decir, por mandato de ley, en México la responsabilidad de financiar la educación pública corresponde al Estado; responsabilidad que, en razón del modelo de desarrollo centralista del país vigente durante la mayor parte del siglo XX, recayó primordialmente en el gobierno federal. Actualmente del gasto nacional en educación superior, 68 por ciento corresponde al gobierno federal; 17 por ciento a los estados y municipios y 15 por ciento al sector privado.¹⁵

La fracción VIII del artículo 30. constitucional confiere específicamente al Congreso de la Unión la facultad de fijar las aportaciones económicas que permitan financiar la educación pública; asimismo, de imponer sanciones a funcionarios que incumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas a la política educativa. Establece la obligación del Ejecutivo Federal y de los gobiernos de cada entidad federativa, de concurrir al financiamiento de los servicios educativos, si bien ninguna legislación reglamentaria precisa los montos y procedimientos.

Recientemente, las reformas al artículo 25 de la Ley General de Educación y a la Ley de Ciencia y Tecnología, en 2002 y 2004, respectivamente, establecieron compromisos del Estado mexicano para asegurar recursos crecientes a la educa-

¹⁵ ANUIES, *El financiamiento de la educación superior*, propuestas para la Convención Nacional Hacendaria, México 6 de mayo de 2004, p. 30.

ción superior, la ciencia y la tecnología, estableciendo la obligación de destinar recursos, para cada uno de esos ámbitos,⁴⁶ equivalentes a 1 por ciento del producto interno bruto.

Sin embargo, pese al mandato contenido en la legislación mexicana y constituir una añeja demanda de las universidades públicas,⁴⁷ no hubo ni hay una política de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, que brinde suficiencia financiera y, por tanto, certidumbre, a las instituciones educativas de carácter público a fin de que puedan realizar una verdadera planeación de largo plazo.

⁴⁶En el primer caso, se establece que "el monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8 por ciento del PIB del país, destinando de este monto, al menos 1 por ciento a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas".

Por su parte, la adición del artículo 9 bis de la Ley de Ciencia y Tecnología establece que "El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingreso y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1 por ciento del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley".

⁴⁷Romualdo López Zárate, "El financiamiento a la educación superior 1982-1994", México, ANUIES, 1996. En ese sentido, el autor señala que "se podría decir que en los primeros 20 años de trabajo se sentaron las bases para la formulación de las principales políticas que han sido las banderas de la ANUIES a lo largo del tiempo, a saber:

-La principal responsabilidad del financiamiento es del gobierno (federal y estatal) y sólo deben considerarse como complementarios los ingresos propios;

-La insuficiencia de los recursos canalizados a la educación superior por parte del gobierno federal;

-La necesidad de establecer de manera conjunta, entre instituciones y gobierno, las políticas y criterios para la asignación y distribución del presupuesto federal y estatal, y

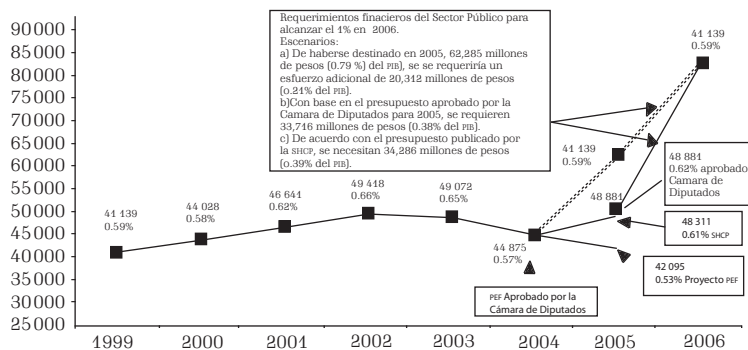
-La conveniencia de que el gobierno tenga en mente el criterio de complementariedad y solidaridad con las instituciones más desprotegidas." p. 78, "El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994". México, ANUIES, 1996..

En la última década, la inercia y el estancamiento del financiamiento público a la educación superior se ha dado en franco abandono de los compromisos políticos y legislativos del Estado mexicano, con lo que se evidencia una profunda crisis del modelo de gestión y financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

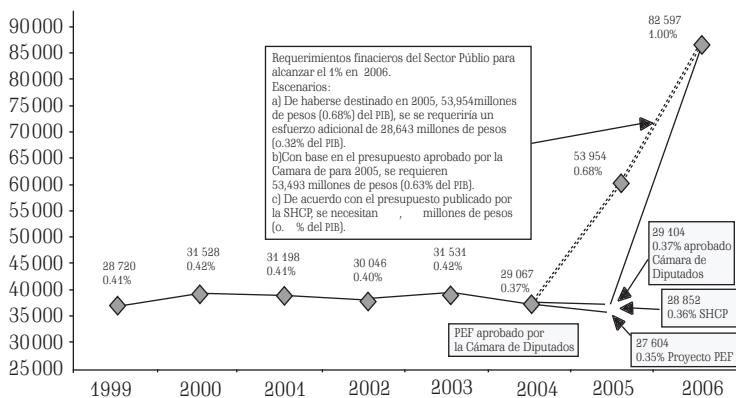
Como se observa en las gráficas 9 y 10, las tendencias vigentes del financiamiento público a la educación superior, la ciencia y la tecnología apuntan hacia un escenario de franco estancamiento.

Para cumplir con lo dispuesto por la Ley General de Educación, de destinar en 2006 un presupuesto público para educación superior equivalente a 1 por ciento del PIB, el siguiente año el Presupuesto Federal para Educación Superior debería incrementarse –a precios constantes– de un monto actual de 48 881 millones de dólares a 82 597 millones de dólares; es decir, tal esfuerzo requeriría un aumento de 69 por ciento (de 0.38 por ciento del PIB) en el lapso de un año.

Gráfica 9
Tendencias y escenario del gasto federal en educación superior, 1999-2006
(Millones de pesos de 2005 y % del PIB)



Gráfica 10
Tendencias y escenarios del gasto federal
en ciencia y tecnología, 1999-2006
(Millones de pesos y % del PIB)



Por su parte, para cumplir lo establecido por la Ley de Ciencia y Tecnología, de destinar hacia 2006 recursos públicos para investigación científica y tecnológica equivalentes a 1 por ciento del PIB, el esfuerzo presupuestario debería ser mayor que en el caso de la educación superior, pues el desafío consiste en pasar de un monto actual de 27 800 millones a 82 597 millones de pesos en 2006; es decir, significa triplicar la inversión pública en ciencia y tecnología entre un año y otro.

Alternativas

Pese a la complejidad de los escenarios descritos, transitar hacia un nuevo modelo de gestión y financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, no sólo es viable sino urgente. De ello depende la posibilidad de poder pensar "más allá" de 2005. Las tendencias son alarmantes. Es nece-

saría una reflexión profunda, una visión de gran altura y alcance. Para ello se requiere, en primer lugar, elevar el tema del desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología a su verdadera jerarquía dentro de la agenda política y económica nacional, como un tema crucial.

Desde diferentes enfoques se han venido plantando ocho propuestas para enfrentar los problemas del financiamiento a la educación superior, la ciencia y la tecnología:

1. Refrendar la responsabilidad constitucional del Estado mexicano en la rectoría, el desarrollo y financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología.
2. Asegurar, en los hechos, la magnitud del financiamiento público necesario como proporción del PIB, para el desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, así como la responsabilidad que corresponde a cada uno de los diversos órdenes de gobierno.
3. Asegurar el crecimiento estable y sostenido del financiamiento público para la educación superior, la ciencia y tecnología, vinculado a propósitos y compromisos claros tanto del Estado mexicano como de las propias instituciones educativas y científicas.
4. Fortalecer las atribuciones y crear incentivos para el desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento por parte de las instituciones públicas de educación superior y centros de investigación, sin demérito del compromiso estatal de aplicar los recursos públicos necesarios.
5. Establecer mecanismos más transparentes para la asignación y ejercicio de los recursos públicos destinados a la educación, la ciencia y la tecnología, para reconocer la diversidad de las instituciones públicas de educación superior.

6. Introducir en la legislación mexicana disposiciones para eliminar el manejo discrecional de las autoridades federales y estatales sobre los recursos aprobados por el Poder Legislativo.
7. Vincular el financiamiento con la calidad creciente de la docencia, la investigación y la extensión universitarias, así como en el desempeño institucional.
8. Crear instrumentos y procedimientos más eficientes de gestión, control y rendición de cuentas de los recursos públicos disponibles en el ámbito de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

Son propuestas viables que reclaman decisiones políticas. En primer lugar replantear la prioridad de la educación superior, la ciencia y la tecnología. Lo que implica el establecimiento de un acuerdo político que renueve el compromiso social del Estado mexicano para conferir un punto de vista de largo plazo al impulso de estas actividades prioritarias en lo social y estratégicas en lo económico.

En segundo lugar, es necesario rescatar y proyectar los importantes esfuerzos que la sociedad, el Poder Legislativo y las propias instituciones educativas y científicas, han colocado en la agenda de discusión de las transformaciones que requiere la educación superior, la ciencia y la tecnología.

En tercer lugar, para construir una política de Estado para la educación superior, la ciencia y la tecnología, no basta realizar reformas parciales en función de demandas y requerimientos coyunturales. Es imperativo articular los cambios de manera coherente, con un enfoque integrador de ambas funciones sustantivas de la universidad pública, que permita trascender sexenios y planes de gobierno.

Entre las propuestas e iniciativas que es necesario rescatar y proyectar en una estrategia de gran visión que asegure, jurídica y políticamente, el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, destacan las siguientes:

- Someter a consideración del Poder Legislativo la posibilidad de elevar dentro de la Constitución Política, el estatus que actualmente tiene la educación, la educación superior y la ciencia y la tecnología, estableciéndola como *derecho social exigible*, haciendo obligatoria e irrenunciable para el Estado mexicano las disposiciones aprobadas por el Poder Legislativo para su financiamiento. Una consecuencia directa de esta reforma sería la posibilidad de elevar la prioridad presupuestaria de la educación, la ciencia y la tecnología dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, al asegurar la asignación creciente, en términos reales, como parte del gasto no programable, al igual que ocurre con las obligaciones contractuales del gobierno federal en el caso de la deuda pública y las aportaciones federales a estados y municipios.⁴⁸
- Establecer una meta transexenal para el presupuesto público destinado a la educación superior, la ciencia y la tecnología, como porcentaje del PIB, a partir de un piso básico ajustable sólo al alza conforme al cumplimiento de metas y compromisos asumidos por las propias universidades.
- Reformar la legislación en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público a fin de que el Poder Legislativo sancione cualquier ajuste que proponga el Ejecutivo Federal al presupuesto educativo aprobado por el Congreso. Ello evitará trastornos desestabilizadores del proceso educativo y garantizará la congruencia entre la asignación presupuestal a la prioridad educativa y su aplicación efectiva.

⁴⁸Propuesta formulada por el economista y ex secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.

- Promover un acuerdo político federalista en materia de educación superior e investigación, que dé sustento a una nueva legislación federal y estatal que defina con precisión las responsabilidades de financiamiento de los gobiernos estatales a la educación superior, la ciencia y la tecnología.
- Crear un órgano nacional de concertación, seguimiento y evaluación de las políticas de educación superior, ciencia y tecnología, que al considerar objetivos y metas nacionales, elabore un programa multianual de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología.^{19,20}
- Fijar nuevas bases y reglas de financiamiento de la educación superior pública, que den certeza y certidumbre al proceso de reforma del subsistema educativo superior mediante la distribución de los recursos públicos con claridad y transparencia, bajo criterios de calidad y eficiencia.²¹

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se concluye que:

1. De acuerdo con la información estadística disponible, hay una estrecha conexión entre la política monetaria, fiscal

¹⁹Iniciativa de decreto que adiciona el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de la educación pública superior en México, presentada el 10 de septiembre de 2002 por el diputado federal Óscar Alfonso del Real Muñoz.

²⁰Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 25, 46, 47 y 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, para ampliar la cobertura y abatir los rezagos de la educación superior en los estados, presentada el 21 de noviembre de 2002, por el diputado federal Cutberto Cantorán Espinosa.

²¹Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, presentada el 24 de abril de 2003, por el diputado federal Gregorio Urías Germán.

- y financiera del país con las tendencias del financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología.
2. En un análisis retrospectivo, desde la segunda posguerra del siglo xx, el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, ha tenido tres etapas: expansiva, de 1960 a 1982; de freno y arranque, entre 1983 y 1994, y, de estancamiento flotante, 1995-2005.
 3. Desde hace 10 años la política de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología en México registra una situación de estancamiento, cuyas fluctuaciones en torno a una proporción de 0.60 por ciento del PIB evidencian la inexistencia de una política de financiamiento de largo plazo que confiera prioridad a la educación superior; tal situación limita los esfuerzos de planeación de las instituciones educativas y centros de investigación. En no pocos casos, se han agravado los rezagos de las instituciones en un contexto de creciente demanda de los servicios y encarecimiento de los costos de la enseñanza y la investigación.
 4. Ante la acelerada expansión de la demanda de servicios de educación media superior y superior en el país, el estancamiento del financiamiento público a la educación superior ha sido acompañada de una estrategia deliberada para desregular y eliminar las barreras al comercio de servicios educativos del país. Como resultado, se observa un crecimiento sin precedente de la educación superior particular, agravando los problemas de calidad educativa y saturación de carreras profesionales.
 5. Ante la magnitud de los rezagos que enfrenta el país en materia de educación superior e investigación han surgido, desde diversos ámbitos de la sociedad, múltiples propuestas para construir una política de financiamien-

to de la educación superior, la ciencia y la tecnología, con un enfoque integrador de ambas funciones y una visión de largo alcance.

6. Sin embargo, para avanzar hacia una política de Estado que asegure recursos crecientes para financiar la educación superior, la ciencia y la tecnología, en correspondencia con las necesidades del país, es necesario actuar en dos vertientes: en primer lugar, rescatar las propuestas viables que la sociedad, el Poder Legislativo y las propias instituciones han planteado desde hace varios años; y, en segundo, sumar esfuerzos que permitan construir un acuerdo político entre los tres órdenes de gobierno, las instituciones educativas y la sociedad civil que renueve el compromiso social del Estado mexicano, para que eleve el estatus de la educación general de la República como un *derecho social exigible*.

REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar, podemos decir que se tienen las bases técnicas, financieras y políticas para replantear la relevancia de la educación superior, la ciencia y la tecnología. Corresponde a las instituciones públicas establecer los grandes objetivos y traducirlos ante la sociedad para que haya cabal conocimiento y en consecuencia, apoyo al quehacer de las universidades públicas y las instituciones aplicadas a realizar tareas de docencia e investigación en ciencias y humanidades, desarrollo y aplicación de la ciencia y la tecnología. Una cultura social sensible a la educación superior y el conocimiento científico y tecnológico abarcador de las ciencias y las humanidades es la mejor garantía para asegurar su creciente contribución al desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, Jaime [1994], "Evolución reciente de la política científica y tecnológica de México", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 9, México.
- ANUIES [2000], *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas para su desarrollo*, México.
- [2004], *El financiamiento de la educación superior. Propuestas para la Convención Nacional Hacendaria*, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Congreso de la Unión [2005], *Estadísticas macroeconómicas, 1980-2005*, México.
- CEPAL [1990], *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- [2000], *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.
- Conacyt [1976], *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología 1976*, México.
- [1978], *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982*, México.
- [2001], *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006*, México.
- [2003], *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología en México*, México.
- [2004], *Informe 2001-2003 y perspectivas para 2004*, México.
- [2004], *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas*, México.
- Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas [2000]. *Informe sobre la universidad 2000* (Informe Bricall), Madrid.
- Diario Oficial de la Federación* [2002], "Reforma del artículo 25 de la Ley General de Educación", México, 30 de diciembre.
- [2004], "Decreto por el que se adiciona el artículo 9 bis de la Ley de Ciencia y Tecnología", México, 1 de septiembre.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo [1996], *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*, México, ANUIES.
- OCDE [2004], *Science and technology statistical compendium*.
- [2004], *Science and technology statistical compendium*.
- [2004], *Education at Glance, OECD indicators*, 2003 y 2004.

- _____ [2004], *Main Science and Technology Indicators*.
- OTTONE, E. y Hopenhayn [2000], *El Gran Eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Argentina, FCE.
- Poder Ejecutivo Federal [2001], *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- _____ [2003], *Tercer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- _____ [2004], *Cuarto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- SEP [2004], *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- _____ [2004], *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior*, México.
- SHCP, *Cuenta de la hacienda pública federal*, México, varios años.
- _____ [2005], *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda*, México.
- _____, *Estadísticas históricas de educación*, México, bases de datos, varios años.
- The World Bank [2004], *World Development Indicators*, CD-ROM.
- UNESCO [1990], *La Declaración Mundial sobre la Educación para Todos*, derivada de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, Tailandia.
- _____ [1992], *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- _____ [1995], *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague.
- _____ [1998], *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI*, París, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- _____ [1999], *World education report 2000*,. *Estimaciones y proyecciones de UNESCO*, Institute for Statistic.
- _____ [2000], *Foro Mundial sobre Educación*, Dakar.
- _____ [2003], *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, Ginebra, Suiza.
- _____ [2003], *Compendio mundial de la educación 2003 y 2004*, Montreal.
- _____ [2003/2004 y 2005], *Education for All, Global Monitoring Report*.

Distorsiones del sistema financiero y hegemonías

Noemí Levy*

NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO BAJO EL MODELO DE LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

En los últimos 25 años el sistema financiero y productivo ha sufrido profundas modificaciones sin superar los problemas detectados en el primer periodo de industrialización de la posguerra ni lograr condiciones de crecimiento estable ni dinámicas.

El sistema económico mantiene alta dependencia en las importaciones de bienes intermedios y capitales que se ahondaron, como resultado de la desregulación comercial, por las crecientes importaciones de bienes y servicios finales. La inflación mantiene su carácter estructural y, dado que su control se ha logrado mediante sobrevaluaciones al tipo de cambio, su efectividad es de corto plazo e, ineludiblemente, provoca crisis económicas.

El sistema financiero no ha conseguido desplegar una variedad de fuentes de financiamiento y disponibilidad financiera con bajos riesgos. Contrariamente, los flujos de largo plazo han desaparecido y el sistema financiero presenta bajos niveles de eficiencia y competitividad (intra e intersectorialmente).

*Facultad de Economía, UNAM.

Los altos niveles de concentración financiera se han mantenido, los cuales, inducen a reducidos niveles de creación dinerarias o fuertes fugas al multiplicador del ingreso. Ello se debe a que el financiamiento no está ligado a gastos de inversión

Tampoco se ha desplegado una política económica contraccíclica, porque el déficit fiscal ha sido resultado de políticas monetarias restrictivas y programas de rescates al gran capital.

El Estado se ha mantenido pasivo frente a los grandes desafíos de la economía global, recurriendo a mecanismos de mercado y desregulación, globalización y *extranjerización* cuyo principal objetivo es levantar las barreras al movimiento del capital y mercancías. Se ha carecido de una estrategia estatal de industrialización que priorice por determinados sectores y reduzca las diferencias entre países desarrollados y emergentes. El Estado se ha limitado a desplegar políticas de reducción de pobreza, con éxitos muy reducidos.⁴

Con el fin de mostrar el desarrollo atrofiado que ha tenido el sistema económico mexicano se analizarán las características centrales del modelo de acumulación en el periodo de desregulación, globalización y *extranjerización* de la economía, con particular enfoque en las políticas de financiamiento, la organización financiera y las políticas macroeconómicas, comparándolas con las características dominantes en el periodo de industrialización de la posguerra que se distinguió por ser un regulado.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Las principales características del modelo de industrialización de sustitución de importaciones mexicano (ISI), dominante entre finales de la segunda guerra mundial –particularmente

⁴El incremento de remesas ha sido el principal elemento de reducción de pobreza en los últimos años.

desde los últimos años de 1950– y la crisis de la deuda externa (1982), fueron un fuerte activismo estatal y un sector financiero –especialmente el bancario– desligado del financiamiento del gasto privado de la inversión, que se volvió rentista en la transición de la banca segmentada a la universal, e indujo fuertes procesos de inestabilidad financiera al constituirse los espacios alternativos de valorización en el mercado financiero internacional (i.e., desde la conformación de los euromercados a finales de 1960 hasta la actualidad).

Activismo estatal con reducida inversión privada

El activismo estatal estuvo relacionado con el proceso “de alcance” (*catching up process*) expuesto por Amsden [1989] en conjunción con políticas fiscales contracíclicas para neutralizar la caída del ingreso en periodos de recesión económica [Keynes, 1936].

México, a semejanza de casi la totalidad de los países latinoamericanos, trazó su proceso de industrialización sobre bases similares al modelo de desarrollo japonés y de los países del sudeste asiático, donde el Estado asumió los riesgos (*risk-taker*) de la apertura de nuevos sectores, sin desarrollar un sector privado fuerte, que pudiera asumir la dirección del proceso de industrialización. Los grupos privados nacionales (GPN), similares a los *chaebols* y *keiretsus* de la experiencia asiática, no se erigieron en la columna vertebral del desarrollo industrial mexicano.

El Estado desplegó leyes y reglamentos de promoción a la inversión mexicana y a la regulación de la inversión extranjera directa (1973), así como normatividad para las transferencias tecnológicas (1975), los cuales, pese a incrementar de manera significativa el número de *holdings*,² provocaron una reducción de la tasa media anual de crecimiento de la formación bruta de capital fijo privado y una caída de la participación de dicha va-

²En 1979 habían 39 *holdings* entre las 500 empresas más grandes y estos aumentaron a 90 en 1980 [Jacobs, 1982: 29].

riable en el producto, en un contexto de mayor coeficiente de inversión. Ello, en parte, se explica por la estrategia de varios GPN de ampliarse mediante adquisiciones (Alfa, Visa y Vitro) y la ausencia de un marco institucional para regir las relaciones entre empresas y banca,³ lo cual indujo a comportamientos altamente desiguales, que impidieron articular una relación estable entre la banca y la industria.⁴ Además los GPN no estuvieron fuertemente ligados al mercado financiero nacional y se financiaron en el mercado internacional.

Con base en los señalamientos anteriores es posible aseverar que la industrialización, especialmente en la fase “pesada”, descansó sobre empresas públicas sin poder constituirse en empresas privadas que asumieran la función de pivotes del desarrollo nacional.

Financiamiento de la inversión y el sistema financiero

El predominio del sector público en el gasto de la inversión, con una estructura financiera organizada alrededor de un sistema crediticio segmentado (ausencia de mercado de capi-

³Tello [1984] encontró tres modalidades de actuación. Unas empresas crearon sus propios bancos (Serfin, Comermex y Banpaís) y operaron como un todo estructurado; un segundo tipo de relación se caracterizó por ser menos formal y estrecho, y aunque no hubo una empresa *holding* hubo un grupo que operó con bastante unidad (Atlántico y Cremi); y, finalmente, se observó una práctica donde la banca, mediante adquisición, se adueñó de un porcentaje de capital social de un grupo de empresas. Bajo esta práctica predominan los intereses bancarios sobre los de las demás instituciones, la cual, fue llevada a cabo por los bancos más grandes del sector que fueron Bancomer y Banamex.

⁴Jacobs [1982: 30], escribe: “el crecimiento industrial y la actividad bancaria local no parecen estar articulados, en el sentido que la actividad bancaria sería considerada como un negocio rentable más. Esta apreciación tentativa se basa en el hecho de que no pudimos encontrar diferencias importantes en las formas de financiamiento entre los grupos con banco y los que no lo tienen y, a su vez, entre el comportamiento financiero de los GPN y el conjunto de la industria

tal fuerte) y un sector privado de producción débil, creó una estructura bancaria con aversión al riesgo que ejerció una fuerte presión sobre el Estado para obtener condiciones favorables de operación.

Las principales fuentes de financiamiento del sector público fueron los créditos del banco central, del sector bancario privado y del sector externo; adicionando a la banca privada la función de fondear el gasto público. En consecuencia, la banca privada tuvo que ejercer doble función (financiar y fondear).

Este arreglo fue funcional⁵ durante el periodo de estabilidad financiera en el mercado monetario internacional y en la fase "liviana" del periodo de industrialización, porque mantuvo bajo control las fugas del multiplicador del ingreso y el déficit fiscal no se disparó y estuvo acompañado de un relativo equilibrio del sector exportador.

La disfuncionalidad del sistema inició en la década de los setenta, con el desorden monetario financiero internacional que provocó importantes desequilibrios. Por un lado, hubo crecientes fugas al multiplicador del ingreso⁶ y una alta dolarización de la economía,⁷ acompañado de altos volúmenes de importaciones (industrialización pesada) que indujo a un elevado déficit comercial externo y, por otro, un creciente gasto

⁵El término funcional difiere del término eficiencia, en tanto, el énfasis descansa recae en organizaciones destinadas a garantizar desarrollo económico. Véase Studart [1996].

⁶Entre 1972-1982, el concepto de errores y omisiones de la balanza de pagos representó un promedio de 2 por ciento del PIB, llegando en 1976 y 1982 a representar 3.5 y 5.8 por ciento, respectivamente, véase Levy, 2001.

⁷La tasa de crecimiento de los agregados monetarios en moneda extranjera incrementó, pasando de 48 por ciento de crecimiento medio anual entre 1960-1974, a 48 por ciento entre 1972-1982 (véase Levy), mientras que la penetración financiera en moneda extranjera sólo se duplicó con respecto al periodo anterior (*ibid*).

público destinado a financiar el gasto de capital, desplegándose los déficit gemelos.

Una de las grandes particularidades del sistema financiero mexicano fue la libre convertibilidad de la moneda que agudizó el desequilibrio fiscal y externo y fue la semilla que desencadenó la destrucción del sistema financiero del modelo de sustitución financiera.

Cambios en la organización del sistema financiero

Una de las causas del creciente poder del sector bancario fue la instauración de la banca múltiple (decreto emitido en 1974 que entró en vigor el 18 de marzo de 1976) que, sin lograr los objetivos de incrementar el financiamiento de largo plazo al sector productivo privado ni generar mayor competitividad intra e intersectorial, promovió la imposición de una sola tasa de encaje legal y reservas⁸ que inició el desmantelamiento de la regulación bancaria.

Contrariamente al objetivo impuesto a la banca múltiple de atraer recursos de distintos plazos (canalizados a los diferentes segmentos financieros no bancarios incluidos en este supermercado financiero) y otorgar créditos de largo plazo [Petriccioli, 1976 y Bazdrech, 1982], creció el financiamiento canalizado al sector público y desaparecieron los créditos de largo plazo.⁹ Por su parte, la estructura del sector bancario no indujo una competencia entre los diversos segmentos del sector financiero, ni en el interior del sistema bancario, por el contrario, se impuso una estructura que

⁸Desapareció la diferencia entre encajes de instrumentos y regiones y los encajes absolutos y marginales.

⁹Entre 1972-1982 los créditos destinados al sector público se quintuplicaron con respecto a 1960/1971 (*ibid*), y desapareció la información de créditos de largo plazo (*ibid*).

propició una fuerte concentración bancaria [González, 1982] superior a las normas internacionales,⁴⁰ característica que se ha mantenido.

Ello se manifestó por medio, primero, de un mayor poder por parte de los bancos para negociar con la autoridad monetaria (v.g., reducción y simplificación del encaje legal); segundo, la conquista por parte del sector bancario del liderazgo de la banca múltiple⁴¹ (en ese periodo dirigió la especulación bursátil de 1978 que se financió con créditos bancarios subsidiados que indujo a una fuerte inestabilidad financiera –*crac* bursátil de 1978; y, tercero, la internacionalización de la banca privada (1974), que permitió la apertura de sucursales en el exterior para invertir en valores del mercado financiero internacional, y captar parte de los capitales fugados por mexicanos en el exterior que privilegió el segmento de la banca comercial privada, en tanto prestaban esos recursos a la banca de desarrollo que eventualmente los recirculaba a la propia banca múltiple.⁴²

⁴⁰Tello [1984: 32-33] apuntó que, para 1980, en México, los cinco bancos más grandes tenían cerca de 75 por ciento del total de los activos de la banca del país, en Brasil 62 por ciento, en Francia 69 por ciento, y en Estados Unidos 52 por ciento.

⁴¹Tello [1984, cuadro 3: 35] muestra que hubo un alto grado de integración financiera entre la banca y otras instituciones financieras no bancarias como los almacenes generales de depósitos, operaciones fiduciarias, arrendadoras, aseguradoras, casas de bolsa, operaciones financieras y otras instituciones de crédito, mediante el porcentaje de acciones que tienen la banca en estas instituciones.

⁴²Tello [1984: 32] lo resume de la siguiente manera: “con frecuencia se daba el caso que un banco de gobierno obtenía un préstamo del exterior en el que participaban bancos privados mexicanos. Los recursos así obtenidos por el banco gubernamental –que implicaban una obligación en moneda extranjera frente a un banco privado mexicano que había originalmente utilizado pesos para comprar dólares en el Banco de México y así participar en la operación crediticia– iban a dar eventualmente a la banca privada que se beneficiaba por partida triple: el interés del préstamo en moneda extranjera; las posibilidades para una mayor actividad que el aumento de depósitos permitía

La banca de desarrollo: principal mecanismo compensatorio del periodo de regulación

El objetivo inicial de la banca de desarrollo fue suplir las deficiencias del sistema financiero, caracterizado como un sector débil, especialmente al inicio del periodo de sustitución de importaciones [Ortiz, 1998]. La intervención del Estado en el sistema financiero fue justificada por el subdesarrollo del mercado financiero, la generación de bienes públicos y corrección de errores de mercado.

Las prioridades de la banca de desarrollo fueron generar recursos de corto y mediano plazos para financiar proyectos productivos; atender sectores productivos y sociales que no tenían acceso al sistema financiero privado por realizar actividades de baja rentabilidad y estar sujetos a altos niveles de incertidumbre (ejidatarios y pequeños agricultores) o no disponer de suficientes colaterales (v.g., micro y pequeña industria) y, atraer recursos financieros en moneda extranjera, para lo cual poseían ventajas comparativas, por ser instituciones avaladas por el Estado [Ortiz, 1998; Cotler, 2001].

La particularidad de la banca de desarrollo y las políticas de cajones crediticios (otra vía de garantizar financiamiento a sectores discriminados por la banca comercial) es que no estuvieron ligadas a los grandes grupos nacionales. Los mecanismos crediticios públicos se canalizaron principalmente al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresas y al sector rural.

En general, la banca de desarrollo tuvo una alta participación en el financiamiento total (entre 1961/1978 proveyó, en promedio, casi la mitad del crédito bancario total, véase Levy, 2001), los cuales fueron canalizados principalmente a la in-

y, finalmente, el beneficio de tener un préstamo en dólares financiado con pesos. Y todo sin un riesgo”.

industria 44 por ciento, la agricultura, silvicultura y pesca 25 por ciento, y el sector servicios 27 por ciento.⁴³

Un segundo aspecto particular del funcionamiento de la banca de desarrollo fue su apoyo a la banca comercial. Rodríguez y Salas [1985] señalaron que la banca de desarrollo subsidió a la banca comercial, en tanto, fue un importante proveedor de financiamiento en el mercado interbancario, con la característica que dichos pasivos, estaban libres del encaje legal.⁴⁴

CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA, DESREGULACIÓN BANCARIA, DINAMIZACIÓN BURSÁTIL Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

La reversión del modelo de sustitución de importaciones inició en 1982, a raíz de la deuda externa. Se redujo la participación estatal en la economía, se desreguló el sistema bancario, se promovió el mercado bursátil e inició la liberalización del sector comercial. Ello fue acompañado de un cambio ideológico que se volvió dominante a partir de finales de los años ochenta.⁴⁵

⁴³Esta información se calculó con base en el cuadro "Crédito total de la banca de desarrollo por actividades", publicada en *Indicadores Económicos de Banco de México*.

⁴⁴Los préstamos de la banca de desarrollo a la banca comercial eran considerados pasivos no sujetos de encaje legal hasta el 25 de enero de 1979. Entre esa fecha y el 11 de marzo de 1982 se volvieron sujetos a encaje legal y, posteriormente a 1982, fueron caracterizados como no invertibles, lo cual, implica que eran sujetos a 100 por ciento de encaje legal. Mayores referencias Rodríguez y Salas, 1985.

⁴⁵Las palabras del que era Secretario de Hacienda y, posteriormente, asumiría presidencia de la república (1989-1994) fueron elocuentes: "Nuestras generaciones fueron educadas en un ambiente en que se asociaba más Estado con más justicia. Durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales. [...] Lo cierto es que se inscribían en una concepción ge-

Los cambios inmediatos producidos por la crisis de la deuda externa fue la nacionalización de la banca privada, que implicó asumir la deuda externa bancaria por parte del Estado,⁴⁶ y la modificación de la estructura del tipo de cambio que se distinguió por las constantes devaluaciones entre 1983 y 1987, las cuales, por primera vez, subvaluaron la moneda mexicana por un periodo relativamente largo.

Reducción del activismo estatal y su efecto sobre el sector privado

El Estado abandonó sus funciones de palanca de desarrollo económico y política fiscal contracíclica. Entre 1983-1987, la inversión fija pública tuvo una reducción media anual de 8.4 por ciento, reduciéndose el coeficiente de la inversión total con respecto al PIB en cuatro puntos porcentuales [Levy, 2004, tabla 1 y 1.1 anexo estadístico 1]. La crítica neoclásica de *crowding-out* no se cumplió y la caída del gasto público de la inversión indujo a una reducción del gasto privado (el coeficiente de la inversión pública y privada se redujeron en tres y dos puntos porcentuales, respectivamente).

Una estrategia adicional del Estado fue su retirada de las actividades productivas, mediante un programa de privatizaciones y desincorporación de empresas públicas. En 1982 el número de empresas bajo control estatal ascendió a 1 155 y,

neral del que hacer público propio de la época. Nadie puede negar que, en conjunto, fue una política que logró éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo. Pero las circunstancias cambiaron, México se transformó, el mundo se hizo diferente, lo que antaño fue una garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar, se tornó en su obstáculo directo", 1er. Informe presidencial de Carlos Salinas de Gortari [1988: 12-13].

⁴⁶El indicador de fragilidad bancaria (pasivos bancarios entre activos bancarios externos entre reservas totales menos oro) alcanzó su máximo histórico en 1982 (9.4). Véase Mantey y Levy [1999].

en 1988, descendió a 427 [Gasca, 1989], lo cual indujo a una tasa de crecimiento negativa de la inversión pública en el rubro de organismos descentralizados y las empresas del gobierno federal [Levy, 2001, tabla 1 y 1.1 y anexo estadístico 1.1].

Esta estrategia se complementó con el programa de rescate financiero a las grandes empresas privadas, fuertemente endeudadas en dólares (que lo hicieron cuando el tipo de cambio estaba relativamente fijo y sobrevaluado), asumiendo el Estado el diferencial cambiario, a través de Ficorca.

La privatización del sector productivo y financiero se realizó exclusivamente sobre las bases del capital privado nacional, reservándose las asociaciones con la inversión extranjera directa para progresos tecnológicos. La IED tuvo un papel fundamental en dicho periodo, en tanto, los flujos de inversión de cartera se tornaron negativos, porque saldaron compromisos previos.

No obstante los crecientes esfuerzos por reducir el gasto gubernamental y lograr cuentas fiscales equilibradas, continuó un creciente déficit fiscal, que osciló en alrededor de 4 por ciento del producto en la primera fase de la desregulación económica, con la particularidad que el gasto de capital descendió a más de la mitad, respecto a los últimos años del modelo de sustitución de importaciones, sin recuperarse a lo largo de todo el periodo [Levy, 2001, tabla 2 y AE 1]. Inversamente, la participación de los intereses en el gasto (internos y externos) tuvo un movimiento ascendente que se duplicó, en 1983-1987, en comparación a 1977-1982. Ello, en parte, se debió a la fuerte inflación ocurrida en el periodo, provocada por las constantes y crecientes devaluaciones, y de manera más relevante, por el incremento de la tasa de interés, cuyo objetivo fue atraer ingresos no consumidos al sector financiero, para enfrentar los pagos de la deuda externa. Adicional-

mente, se redujeron los salarios para deprimir la demanda y reducir la presión sobre las importaciones.

Reconstitución del sector bancario,
dinamización y diversificación del sector financiero

Las principales modificaciones de la organización financiera fueron la desregulación del sector bancario y el fortalecimiento del sector bursátil.

Los cambios al interior de la estructura bancaria tuvieron como ejes centrales desligar la banca privada del financiamiento público y orientarla al financiamiento del sector privado, independientes del direccionamiento del Estado. Estos cambios se insertaron en las modificaciones del sistema financiero mundial que algunos autores caracterizaron como el periodo de administración de pasivos [Chick, 1998], se distinguió por inducir competencia en el sector bancario, entre las distintas instituciones financieras bancarias y no bancarias [Dow y Saville, 1990], a fin de diversificar las fuentes de fondeo de la banca comercial, rompiendo su dependencia con el mercado de títulos gubernamentales y, principalmente, la banca central.

Las principales reformas en el periodo de desregulación bancaria fueron la eliminación de los requerimientos de reserva legal, así como de los techos de las tasas de interés y las reglas de créditos selectivos (que operaron con base en coeficientes de depósitos), así como la reorganización del sector bancario [Levy, 2001, figura 1 y AE 2], que eliminó las instituciones pequeñas e ineficientes,¹⁷ base fundamental para garantizar la eficiencia bancaria [Bonturi, 2002]. Este

¹⁷En 1983 habían 29 bancos nacionales que se redujeron a 19 en 1985 y 15 en 1987, véase Informes del Banco de México (diversos años).

periodo fue considerado de transición y creó las condiciones para la privatización del sector bancario que fue restringido al capital nacional.

Este proceso provocó la disolución de los antiguos grupos económicos que se desligaron de la banca y se mantuvieron enlazados a los dueños anteriores del sector bancario que les fue concedido el control de los sectores financieros no bancarios.

La reorganización bancaria tuvo lugar en un marco particular. A partir de la instauración de la banca múltiple la concentración bancaria fue sumamente alta presentándose, desde 1980, una fuerte concentración de activos, pasivos, capital crediticio y contable [Levy, 2004, tabla 3 y gráfica 1, 1.1, 1.2, 1.3, y AE 2], sin modificarse drásticamente en los años noventa (las desviaciones estándar fueron reducidas [*ibid.*, tabla 3, AE 2]).

La débil estructura del mercado financiero bursátil reforzó la posición de fuerza de la banca comercial, en tanto dicho proceso se realizó en el contexto de un mercado de capitales y de dinero altamente concentrados, con emisión de títulos divorciados de actividades de inversión y altos requerimientos financieros gubernamentales.

El periodo de desregulación bancaria inició sin la presencia de títulos negociables (la emisión de los Cetes inició en 1978 y se volvieron negociables en 1982). Entre 1983-1985, empezó la diversificación del mercado de títulos de renta fija gubernamentales [Levy, 2004, tabla 4 y AE 2], sin lograr dinamizar el mercado de títulos privados (*ibid.*, gráfica 2 y AE 2]).

Por consiguiente, cuando se sentaron las principales bases de operación del mercado bursátil, el mercado de títulos, estaba altamente concentrado en bonos a cargo del gobierno federal, lo cual impidió la competencia en los diferentes mercados financieros y en el sector bancario.

Otro elemento relevante fue el divorcio de la dinamización del mercado de títulos (gubernamentales) de mayores gastos

de inversión (pública), que estuvo ligado a la decisión gubernamental de reemplazar el financiamiento bancario por el bursátil en un contexto de alta emisión de sus títulos por compromisos de pagos de deudas pendientes con el exterior y programas de rescate financiero (v.g., bonos de indemnización bancarias –BIB) y productivas (Ficorca), que provocó que el Estado asumiera la función de emisor de bonos de última instancia en un contexto de baja competitividad con bonos privados y bancarios.

Un elemento adicional que distorsionó el funcionamiento del mercado bursátil fue la reducida participación de intermediarios financieros en la operación del mercado de subasta de los títulos de deuda fija. Las casas de bolsa fueron las primeras instituciones que participaron en la subasta de títulos gubernamentales (1982), seguida por los bancos comerciales (1985) y las sociedades de inversión (1990, con la creación de la figura de agente financiero). La legislación del mercado bursátil constriñe fuertemente la intervención de otros intermediarios a participar en el mercado de subastas [Levy, 1995, véase circular 2019, anexo 6] lo cual otorgó un trato privilegiado a las instituciones que han operado en el mercado de subastas de los títulos gubernamentales [Levy, 2004, véase tabla 4 y AE 2]. Asimismo, esta legislación ha impedido a los ahorradores adquirir directamente títulos gubernamentales (que son los instrumentos de renta fija con mayor rendimiento), lo que, limita la diversificación de los títulos bancarios y privados, porque las operaciones de los bonos gubernamentales en el mercado secundario se volvieron una de las principales fuentes de utilidades de las instituciones financieras (señaladamente de los bancos y de las sociedades de inversión).

Por su parte, la banca de desarrollo también sufrió fuertes modificaciones que impidieron mantener su función de

financiar a sectores de bajos ingresos y actividades riesgosas. Al respecto es necesario mencionar dos elementos importantes que estuvieron dirigidos a desmontar el funcionamiento de estas instituciones. Primero, se prohibió el otorgamiento directo de créditos a los prestatarios por parte de la banca de desarrollo e impidió recibir depósitos directos del público, transformándola en banco de segundo piso. Segundo, este sector también sufrió un acelerado proceso de ajuste que redujo el número de instituciones (cuatro bancos de desarrollo). Ello provocó la pérdida de relevancia de esta forma de financiamiento, dejando a las empresas micro, pequeñas y medianas sin fuentes de financiamiento.

Desregulación económica y política macroeconómica

La política macroeconómica estuvo dominada por varios factores. Primero, entre 1983-1985, tuvo lugar un proceso de liberalización comercial, que inicialmente se basó en la reducción unilateral de aranceles y permisos previos y, después, se expresó en la decisión de México de ingresar al GATT (1985). El proceso de liberalización comercial fue anterior a la liberalización financiera, orden inverso al propuesto por los teóricos perteneciente a la escuela liberal. Sus objetivos fueron incrementar la productividad y abatir la inflación, objetivos no cumplidos en el periodo.

Debe resaltarse que el proceso de liberalización comercial tuvo efectos altamente contradictorios. Por un lado, pese a la subvaluación del tipo de cambio no indujo a la esperada competencia entre bienes nacionales y extranjeros y provocó la desaparición de múltiples empresas productivas nacionales y, por otra, dinamizó de manera importante el sector exportador. En el periodo hubo varios años con superávit en la cuenta corriente.

La política macroeconómica seguida en el periodo de desregulación estuvo basada en la subvaluación del tipo de cambio (adoptó el papel de variable “equilibradora”) y altas tasas de interés para aumentar el ahorro canalizado al sector financiero que, como se señaló anteriormente, incrementó aceleradamente el monto de intereses en el gasto público que impidió lograr un equilibrio fiscal. Adicionalmente, la subvaluación del tipo de cambio provocó una inflación creciente, que rebasó los dos dígitos, acompañado de bajo salarios. A diferencia de los países del sudeste asiático, la estrategia exportadora desplegada en el periodo no se basó en una política industrial activa, sino que se utilizó una combinación de mecanismos de mercado, cuyos objetivos fueron garantizar las condiciones de rentabilidad del capital productivo (especialmente externo) y ampliar el comercio internacional.

Pese a que se amplió el comercio internacional, esta estrategia fracasó porque indujo a una de las peores olas desindustrializadoras y a un déficit fiscal insostenible [Levy, 2001, véase tabla 2 y AE 4] desligados de la ampliación de la capacidad productiva, es decir, el creciente déficit fiscal no aumentó la demanda interna ni amplió la capacidad productiva existente. Al igual que en el periodo anterior se indujo a fuertes fugas al multiplicador del ingreso con la particularidad que no hubo crecimiento económico.

En este periodo se impuso un círculo perverso que fue desde el desequilibrio externo con tipo de cambio flexible, acompañado de altas tasas de interés, déficit en la cuenta pública, devaluación e inflación y recesión económica.

Tavares [1993: 10] argumenta de esta combinación de políticas (contención de la demanda con cambios en los precios relativos hacia los bienes transables y políticas cambiarias activas) no logran estabilizar la economía porque induce a fuertes procesos inflacionarios con déficit fiscales explosivos que impiden un crecimiento económico equilibrado

GLOBALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO Y NUEVAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO

A finales de la década de los ochenta el modelo de producción sufrió adecuaciones para superar la tríada compuesta por alta inflación, creciente déficit fiscal y persistente deuda externa. El principal cambio fue la apertura del mercado financiero al entorno internacional, que modificó las fuentes de financiamiento del desarrollo, cuyo primer periodo (1989-1994) estuvo dominado por el influjo de la inversión extranjera de cartera, relegando a segunda posición (sin ser suprimida) la atracción de inversión extranjera directa y la estrategia exportadora, revirtiéndose en el segundo periodo (1995 en adelante), el orden antes expuesto.

*Primer periodo de globalización:
predominio de la inversión extranjera de cartera*

La nueva estrategia se basó en tres pilares. Primero, la renegociación de la deuda externa, realizada mediante el canje de deuda externa mexicana por bonos, conocido como el Plan Brady, permitió la reinserción del sistema financiero mexicano al mercado internacional, convirtiéndose en uno de los mercados emergentes más atractivos del periodo; segundo, la modificación de la política de combate a la inflación. Las tasas de interés flexibles y las constantes devaluaciones para equilibrar la cuenta externa fueron reemplazadas por una combinación de tipo de cambio "anclada" y tasa de interés variantes (esta asumió la función de variable "equilibradora"). El principal objetivo de este cambio fue corregir el fuerte componente inercial de la inflación y, particularmente, las expectativas de los agentes inflacionarios [Aspe, 1993]. En este contexto se desplegó la política de los "pactos" que anunció el movimiento del

tipo de cambio, de los precios administrados (v.g., gasolina, luz, etcétera), y el movimiento de los salarios (se impuso una política de contracción salarial). Posteriormente, se impuso la banda cambiaria (1991), amparada por las reservas internacionales, determinada por el movimiento de la inversión extranjera de cartera. En este periodo se vuelve a instaurar la sobrevaluación del tipo de cambio, imperante en México en el periodo de la regulación económica, que controló a la inflación de manera efectiva, lo cual, empero, tuvo un efecto de corto plazo; finalmente, se profundizó la desregulación. En este contexto, se limitó los préstamos del banco central al sector público (1990) y se otorgó autonomía al Banco de México (1994) [Levy, 2004, véase cuadro 1 y AE 2] continuó la privatización de las empresas públicas, vendiéndose al sector privado las empresas más grandes (v.g., Telmex, Cananea; etcétera) que constituyeron los pilares para la inversión extranjera mexicana hacia el resto del mundo (mayores referencias Garrido, 2001); y se profundizó la apertura comercial que culminó con la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio con América del Norte) en 1993. Ésta, además de buscar la imposición de la “ley de un solo precio”, pretendió modernizar el sistema financiero mexicano.

Financiamiento al crecimiento

La principal característica del periodo fue la privatización del sector bancario (1990), que indujo a adquisiciones y fusiones con base en el capital nacional. Se crearon nuevos grupos financieros [Levy, 2004, véase cuadro 2 AE 2] con participación minoritaria de capital extranjero [véanse cambios legales en cuadro 1 y AE 2], y se conformaron nuevos grupos económicos, los cuales, giraron en torno a las privatizaciones de las grandes empresas y los grupos financieros.

La concentración del sector bancario continuó siendo alta, manteniendo cuatro bancos el control casi completo del sec-

tor [Levy, 2001, véase tabla 3, gráficas, a, 1 1.1 1.2, 1.3, y AE 2], por tanto, la privatización del sector tampoco logró incrementar la competitividad intrabancaria. Este efecto también se presentó en el número de sucursales, empleo y cuentas de captación [Levy, 2001, véase tabla 1 y AE].

Por su parte el sector bursátil, pese a la globalización del mercado financiero (1990) y al fuerte influjo de inversión extranjera de cartera, mantuvo una alta concentración en bonos gubernamentales que se canalizó a no residentes, lo cual, aunada a las mejores expectativas económicas, aumentó la creación de dinero bancario en la economía.

En este periodo se restauró el crecimiento del producto y la inversión (3.9 y 8.1 por ciento de crecimiento medio anual, respectivamente [Levy 2001, véase tabla 1 y AE] 1) acompañadas de una mayor penetración financiera, basada en instrumentos bancarios [*ibid.*, gráfica 1 y anexo 3], lo cual, reflejó la creciente emisión crediticia del periodo que, al igual que en los años de regulación, no fue canalizada de manera prioritaria al financiamiento de la inversión, aunque se concentró en el sector privado (empresas y personas físicas), reduciéndose drásticamente el volumen de créditos bancarios otorgados al sector público [*ibid.*, véase gráfica 2A y AE]. Los créditos bancarios, entre 1989 y 1994, fueron canalizadas predominantemente al sector privado y se dirigieron casi en partes iguales a las empresas y las familias [*ibid.*, véase gráfica 2b y AE 3], superando por algunos años el crédito absorbido por las personas físicas, a partir de lo cual se refuerza la hipótesis que el financiamiento de la inversión privada no fue la actividad más favorecida.

En estos años, se canalizaron importantes porciones del crédito bancario a la vivienda y al consumo, observándose reducciones al financiamiento de la industria, aunque aumentó la participación del financiamiento en el sector servicios.

Por consiguiente, los bienes de consumo finales duraderos y la vivienda, fueron los sectores privilegiados, y los principales responsables del fuerte déficit en cuenta corriente externa, los cuales indujeron un fuerte riesgo cambiario que, con el aumento de la tasa de interés estadounidense de diciembre de 1994, provocaron la reversión del capital externo y la fuerte devaluación del tipo de cambio en ese mismo mes, seguidas por una de las crisis más profundas de la economía mexicana de la posguerra, que provocó una bancarrota generalizada del sector financiero y de las empresas endeudadas, que se caracterizaron por proveer bienes y servicios al mercado financiero nacional.

Políticas macroeconómicas durante
la primera fase de la globalización financiera

El ajuste externo fue desplazado por el ajuste fiscal, que descansó sobre la estabilidad de la moneda, y se convirtió en el “ancla” de los precios. Su función principal fue atraer capital externo de corto plazo para financiar el monto del déficit de la cuenta corriente, revirtiéndose la causalidad supuesta por los teóricos del comercio exterior [Mundell, 1963].

En este contexto, la liberalización del mercado financiero se convirtió en el pivote fundamental de la nueva estrategia económica (i.e., la inversión extranjera de cartera) cuya función fue incrementar el ahorro nacional y estimular el crecimiento económico.

A su vez, liberalización comercial, en combinación con la IED y las privatizaciones, debían incrementar la productividad de los bienes nacionales y las exportaciones e imponer la “ley de un solo precio”, que incluiría la tasa de interés.

La estabilidad del tipo de cambio atraería inversión extranjera de cartera y directa, las cuales además de proveer financiamiento a la inversión, aumentaría la capacidad pro-

ductiva con niveles equiparables a la industria internacional. Esta estrategia requería un amplio proceso de privatizaciones y el levantamiento de restricciones a la inversión extranjera y garantizar el equilibrio fiscal (según este punto de vista el déficit fiscal induce a procesos inflacionarios [Eatwell y Taylor, 2000]).

La estrategia de abatir la inflación y el déficit fiscal mediante tasa de cambio “fijas” y tasas de interés variables, aunque incrementaron la entrada de capitales e indujeron a un superávit en la cuenta de capitales, tuvieron el efecto perverso de aumentar el déficit de la cuenta corriente externa, los requerimientos de capital externo, el riesgo cambiario, que finalmente revirtió el movimiento de capitales.

Segundo periodo de globalización financiera:
predominio de la inversión extranjera directa y
la promoción de las exportaciones

Los efectos de la crisis mexicana y las crisis que sucedieron a ésta, mostraron la inviabilidad de inducir estrategias de crecimiento sobre la base de capital externo de corto plazo; y, aunque el nuevo consenso descansó sobre las mismas reglas, se modificaron las características del capital externo. Se otorgó prioridad a la inversión extranjera directa y a la estrategia exportadora, manteniéndose la sobrevaluación del tipo de cambio, con la particularidad que la tasa de interés, en vez de atraer capital externo, adquirió la función de adecuar la demanda interna a los flujos de capital externo para lograr el equilibrio en la cuenta corriente externa.

Los ejes fundamentales al combate a la inflación continuaron siendo la sobrevaluación del tipo de cambio y el ajuste salarial, con la particularidad que la variación del crecimiento económico asumió la función de equilibrar el sector externo y fiscal.

Nuevas fuentes de financiamiento para el crecimiento

La organización financiera volvió a sufrir profundas modificaciones en el periodo poscrisis. Los grupos privados nacionales no pudieron mantener el control de la banca nacional, aliada con el capital extranjero en pequeñas proporciones, cediendo al capital extranjero el control de la banca que operaba en territorio nacional, mediado por un breve periodo de nacionalización (traspaso de la deuda vencida al Fobaproa y un conjunto de programas de capitalización a la banca) con altos costos fiscales.

Los grupos económicos se volvieron a resquebrajar, manteniéndose aquellos que lograron convertirse en transnacionales mexicanas en el resto del mundo (Telmex, Cemex).

El traspaso de la banca al capital extranjero fue realizado con base en adquisiciones y fusiones transfronterizas con cambios institucionales que permitieron el control total de las instituciones financieras por parte del capital extranjero. Estas modificaciones se realizaron sin garantizar una mayor competitividad en el sector bancario, manteniéndose la fuerte concentración de activos, pasivos, capital contable y crediticio, por parte de Banamex, esta vez asociada a Citycorp y Bancomer, aliada a BBVA de capital español [*ibid.*, véase tabla 4 y AE 2].

El segundo elemento distintivo del periodo fue la presencia de inversionistas institucionales (SIEFORE), los cuales, tampoco compitieron con el sector bancario porque estuvieron ligados a éstos y canalizaron altas proporciones de sus fondos a la compra de títulos gubernamentales, sin constituir financiamiento alternativo para el desarrollo económico.

Debe resaltarse que ni el cambio de propiedad del sector bancario, ni la conformación de nuevas inversionistas institucionales, eliminaron los privilegios de las grandes instituciones financieras instaurados en la década de los años ochenta, por el contrario, aumentaron. Se mantuvo reducida la participación

de intermediarios financieros en la subasta de los títulos gubernamentales, profundizada con el establecimiento de la figura de “hacedor de mercado” (2000), que otorgó un trato privilegiado a las instituciones con mayor número de operaciones de subastas de los títulos gubernamentales [*ibid.*, véase tabla 4 y AE]. Es decir, se sostuvo el impedimento a los ahorradores de adquirir directamente títulos gubernamentales (que tiene diferenciales de rendimientos muy altos con otros instrumentos de igual riesgo y temporalidad –i.e., certificados de depósitos) obteniendo la banca comercial una posición privilegiada por su función intermediaria. Ello volvió a afectar negativamente la diversificación de los títulos bancarios y privados, y permitió al sector bancario reducir su emisión crediticia y, a la vez, restaurar sus utilidades disminuidas a raíz de la crisis devaluatoria de 1994 y financiera (cartera vendida) de 1995. Finalmente, se volvieron a desplegar programas de rescate al sector financiero y al sector productivo. Mediante el Fopabroa (1990) y, posteriormente, el IPAB (1998), el Estado asumió la cartera vencida del sistema financiero, reeditándose los propósitos de la nacionalización bancaria (asunción estatal de las deudas bancarias) y se instituyeron fideicomiso para el rescate carretero, los Pidiriegas, etcétera, que beneficiaron principalmente a los grandes deudores del sector bancario. Las micro, pequeñas y medianas empresas y las personas físicas, a diferencia de los grandes agentes, sufrieron fuertes pérdidas que en la mayoría de los casos provocó la enajenación de los bienes.

Pese al rescate financiero, los créditos bancarios se redujeron en términos absolutos y la demanda de bienes y servicios se alejó de la disponibilidad interna de financiamiento. La inversión extranjera de cartera fue reemplazada por la inversión extranjera directa con un efecto reducido en el multiplicador del ingreso y el empleo. La circulación de los bonos públicos volvió a crecer en los agregados monetarios, repitiéndose la función del Estado como emisor de títulos de últi-

ma instancia, que constituyó una fuente importante de utilidades para las principales instituciones financieras (bancos e inversionistas institucionales) que mantuvieron altamente concentrado el sistema financiero.

Fuentes crediticias

La reducción del monto disponible de crédito con relación al producto, en términos absolutos, afectó al sector empresarial y, principalmente a las personas físicas, lo cual, explicó la fuerte reducción de la demanda de bienes y servicios finales en el periodo de recesión económica (1995 e inicios de 1996) y la caída abrupta de la inversión que, a su vez, indujeron la drástica caída de las importaciones.

El destino sectorial de los créditos no tuvo cambios drásticos pese a la recesión (1995 e inicios de 1996) y el crecimiento al crecimiento del producto entre 1996-2000, a partir de lo cual puede suponerse que continuó el divorcio entre el gasto de la inversión y la disponibilidad de recursos financieros domésticos. La encuesta del banco de México mostró que, entre 1998 y 2004, el principal destino del financiamiento fue el capital de trabajo (sólo 15 por ciento de las empresas encuestadas reportó financiar la inversión).

La composición de los créditos hacia otros sectores tuvo importantes modificaciones, adquieren importancia los créditos interbancarios, y, especialmente los créditos destinados a los fideicomisos de rescate.

La profundización de la desregulación y la globalización económica diversificó las fuentes de disponibilidad de financiamiento, aumentando la participación de las fuentes externas a la economía, particularmente la deuda externa directa (créditos bancarios externos y de otros acreedores) y la colocación de la deuda en el exterior. En este periodo la participación de la inversión extranjera directa con respecto al produc-

to tuvo un registro máximo histórico (i.e., se duplicó con respecto a los dos periodos anteriores y triplicó con respecto a los años sesenta y setenta).

El fuerte influjo de la inversión extranjera directa restableció el crecimiento de la inversión en el producto, en un ambiente de restricción crediticia interna, aunque sin alcanzar los niveles del periodo de regulación. La inversión extranjera tuvo un crecimiento más acelerado que la inversión privada total. A partir de lo anterior puede inducirse que la inversión extranjera no tuvo un efecto de arrastre sobre el gasto doméstico de la inversión, lo cual, en parte, explica el reducido efecto que ha tenido el crecimiento del producto y el empleo, después de la crisis de 1995.

Un elemento adicional que contribuyó a explicar el lento crecimiento del ingreso es la estrategia de fusiones y adquisiciones transfronterizas que, desde 1994 en adelante, adoptó la inversión extranjera directa. Éstas representaron alrededor de 56 por ciento de la nuevas inversiones (debe recordarse que estas cifras no son estrictamente comparables porque las fusiones y adquisiciones transfronterizas son eventos anunciados). A su vez el flujo de inversión por concepto de maquilas ascendió a 14 por ciento, mismo que también tiene un efecto reducido sobre el empleo y el multiplicador del ingreso.

Circulación de valores y su efecto sobre las instituciones crediticias

La contraparte de la caída de la emisión de títulos crediticios fue el aumento de circulación de valores, cuyo origen continuó siendo público.

La actividad de los bancos se centró en la comercialización de los títulos gubernamentales en el mercado secundario, préstamos con base en *reportos* de títulos públicos, actividades con

instrumentos financieros sintéticos, acompañados de altas tarifas y comisiones por actividades bancarias no relacionadas a emisiones crediticias [Levy, 2005].

Las sociedades de inversión siguieron el comportamiento de las instituciones bancarias. Entre marzo de 1996 y diciembre de 2004, en promedio, la cartera de valores de dichas instituciones estuvo compuesta por 11.4 por ciento de instrumentos de renta variable, 0.3 por ciento de acciones de otras sociedades inversión y 88 por ciento en instrumentos de deuda, que se descompusieron en 30 por ciento de deuda bancaria, 62 por ciento títulos gubernamentales y 5 por ciento de papel privado.

Políticas macroeconómicas dominantes

Con base en las experiencias históricas pasadas la política económica asumió el objetivo de equilibrar el déficit fiscal y externo. Las principales vías para lograrlo fueron la contención de la inflación y la reducción de la actividad económica mediante ajustes en la tasa de interés y, principalmente, variaciones en los salarios y el gasto público.

Pese a que se abandonó la política de estabilización del tipo de cambio (anuncios de deslizamientos diarios o bandas cambiarias) se mantuvo la sobrevaluación, aunque se volvió más inestable, por responder a fuertes movimientos del capital externo.

El déficit público mantuvo su comportamiento cíclico. Reducciones de flujos externos indujeron a políticas fiscales restrictivas con una alta participación de los intereses en el gasto público y bajos montos de gasto de capital, resaltándose que con posterioridad a la crisis, éste fue el menor con respecto al producto de todo el periodo, y muy semejante a la relación gasto público de capital, con respecto a gasto público total de la década de 1980. De incluirse los programas de rescates finan-

cieros (Fobarpoa-IPAB, FARAC, Pidiriegas) el déficit público aumentó ostensiblemente (osciló alrededor de 4 por ciento del producto), cuya particularidad es no ampliar la demanda interna.

Las reservas internacionales mantuvieron su posición central en la determinación de la cuenta corriente, con el inconveniente que inducen a menores crecimientos en el ingreso y menor absorción en el empleo.

La estrategia exportadora tuvo un papel importante en el segundo quinquenio de los noventa y permitió superar la crisis de 1995, en tanto, los flujos por exportaciones fueron crecientes a lo largo de todo ese periodo. Empero, a partir del 2004, se denotó un agotamiento de la estrategia exportadora del TLCAN que se expresó en una reducción de exportaciones, especialmente maquilas, con alta concentración de IED, que ha impedido desde esa fecha restaurar un crecimiento acelerado.

CONCLUSIONES

Las transformaciones del sistema financiero y económico no han podido crear una industria nacional que asuma la función de columna vertebral del crecimiento económico. La asunción estatal de la industrialización, durante el periodo de sustitución de importaciones (inversión pública, empresas estatales y organismos descentralizados), no desarrolló el sector privado productivo; y, la promoción de los grupos privados nacionales, debido a la falta de normas entre las relaciones de las empresas y el sector financiero, impidieron su consolidación. Aunque el rescate financiero otorgado por el Ficorca constituyó el germen de las empresas privadas nacionales que posteriormente se trasnacionalizaron, éstas no constituyeron la columna vertebral del sector productivo ni de las exportaciones. Las empresas trasnacionales foráneas (tipo *greenfield* y

traspaso e activos) controlaron los sectores estratégicos de la industria exportadora y la demanda nacional.

Un segundo elemento particular del sistema económico mexicano ha sido el divorcio entre el financiamiento interno y el gasto de la inversión. Ello ha provocado que en periodos de expansión económica los créditos se dirijan al consumo de bienes finales, ocasionando fuertes fugas del multiplicador del ingreso y presiones sobre el déficit externo, que sólo puede ser neutralizado con un freno a la actividad económica. México inició la industrialización (particularmente pesada) con una fuerte dependencia externa. Lo anterior explica la relación entre sobrevaluación del tipo de cambio y expansiones económicas de corto plazo, que inexorablemente provocan desequilibrios externos y crisis económicas.

El déficit fiscal ha sido otro elemento constante en la economía mexicana. A partir de la desregulación, éste no se asocia al gasto de capital, sino a los intereses, resultado de las restricciones de liquidez y la función del Estado como emisor de bonos de última instancia. Por consiguiente, el creciente gasto público que origina déficit, está desligado de gastos de capital. Ello convirtió al déficit fiscal en un gasto procíclico.

La transformación del mercado crediticio segmentado a un sistema donde predominan las instituciones del mercado de capitales tampoco tuvo éxito. No se logró diversificar el sector financiero. Por el contrario se mantuvieron las imperfecciones del mercado financiero y la alta concentración del sector bancario que indujo ganancias monopólicas a las grandes instituciones financieras.

Ello provocó un círculo vicioso. Los prestamistas (bancos, sociedades de inversión –Siefors), fueron adversos al riesgos y debido a la emisión estatal de bonos de última instancia, descansaron sus utilidades sobre el comercio de títulos gubernamentales, imponiendo restricciones en el mercado de su-

bastas. La diversificación de instrumentos de ahorro se reduce y se constriñe el ahorro financiero.

La adecuación del sistema financiero mexicano al entorno internacional no generó mayores niveles de competitividad, por el contrario, indujo crecientes niveles de concentración, impidiendo el despliegue de las fuentes alternativas de financiamiento.

Finalmente, un elemento central es que el Estado relegó las decisiones económicas fundamentales a los mecanismos de mercado y no dirigió la estrategia exportadora. La inserción de las empresas privadas a las cadenas internacionales ha estado desvinculada de las decisiones estatales, así como la promoción de sectores exportadores. También renunció a su capacidad negociadora con los grandes agentes productivos y financieros. No despliega una política de intercambiar ventajas a las grandes empresas productivas por cadenas productivas con eslabonamientos nacionales. Tampoco negoció las modificaciones financieras por menor concentración y reducción en los márgenes financieros. Particularmente, la banca mexicana y las inversionistas institucionales cobran uno de los mayores niveles de tarifas y comisiones en escala internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AMSDEN A [1989], *Asia's next giant*, New York, Inglaterra, University Oxford.
- ASPE, Pedro [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BAZDRESCH P., Carlos [1982], "Evolución reciente del sistema financiero mexicano", México, Premia Editora.
- BONTURI M. [2002], "Challenges un the Mexican financial sector", en *Economic Department Working Papers 339*, OECD. En línea [www.oecd.org]

- CHICK [1998], "Evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy", en S. F. Frowen (ed.), *Monetary Theory and Monetary Policy: New tracts for the 1990s*, Nueva York, St. Martin Press; Londres: Macmillan Press, 1993, pp. 79-92.
- COTLER, P. [2004], "El comportamiento de la banca de desarrollo en México y su compatibilidad con la política económica", en *Federalismo y desarrollo*, México, Banco de Obras y Servicios Públicos.
- DOW y Saville [1990], *A critique of monetary policy. Theory and British experience*, Oxford, Clarendon Press.
- EATWELL y Taylor [2000], "Global finance at risk. The case for regulation", Nueva York, The New Press.
- GARRIDO [2004], "Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa", *Documento CEPAL*, octubre. En línea [www.eclac.org.un].
- GASCA ZAMORA, José [1989], "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983/88", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, México, febrero.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, H. [1982], "Economías de escala y concentración bancaria, el caso de México", en *Revista Monetaria*, núm. 4.
- JACOBS, E. [1984], "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", en *Economía Mexicana*, núm. 3, México, CIDE.
- KEYNES, John Maynard [1936], "La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", México, Fondo de Cultura Económica.
- LEVY, N. [2004], *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión. México 1960-1994*, México, DGAPA, Facultad de Economía, UNAM, UABJO.
- [2005], "Nuevo comportamiento de los bancos y su efecto en países con mercados financieros débiles: el caso de México", en *Problemas de Desarrollo*.
- MANTEY y Levy [1999], *Indicadores gráficos de Inestabilidad financiera en América Latina y el sudeste de Asia*, ENEP-ACATLAN, Facultad de Economía, DGAPA, UNAM.
- MUNDELL, R. [1963] "Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates", *Canadian of economic and Political Science*, núm. 29.

- ORTÍZ, F. [1998], *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PETRICIOLI, Gustavo (coord.) [1976], *La política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RODRIGUEZ, F. y J. Salas [1985], "Estructura y financiamiento del mercado de créditos interbancarios en México", en *Trimestre Económico*, vol. LII [2], núm. 206, abril-junio, pp. 293-312.
- SALINAS DE GORTARI, C. [1988], Informe Presidencial.
- STUDART [1996], "The efficiency of financial systems, liberalization and economic development", en *Journal of Post Keynesian Economics*, 1955-1996, vol. 18, núm. 2.
- TELLO, Carlos [1984], *Nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI.
- TAVARES, M. C. [1993], "Las políticas de ajustes en Chile, Argentina, México y Brasil. Los límites de la resistencia", en *Investigación Económica*, núm. 206, octubre-diciembre, México.

Estado, administración y democracia para el financiamiento*

Alejandra Cabello**

Edgar Ortiz***

ESTADO Y MERCADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La dicotomía Estado-mercado promovió hasta el presente la minimización del Estado desconociendo no sólo su representatividad de la voluntad colectiva, sino también su importancia para promover la institucionalización de los mercados, dotándoles de los marcos legal y regulatorio (que brindan a los agentes económicos certidumbre y confianza), participando en la economía, aun en el caso del Estado mínimo, como oferente y demandante de bienes y servicios, y corrigiendo sus deficiencias y desequilibrios con políticas fiscales, monetarias y financieras. Las teorías y praxis dominantes sobre el Estado y el mercado han favorecido a este último, atribuyen-

*Los autores agradecen el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Proyecto IN342798, "Liberalización e innovación financiera y el riesgo de insolvencia de los Mercados e Instituciones financieras en México".

**Profesora asociada en el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Miembro, Sistema Nacional de Investigadores.

***Profesor titular FCPYS, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

do a los mercados, esto es, a la iniciativa privada soluciones eficientes para los problemas sociales, mientras que al sector público se le identifica como ineficiente y sinónimo de fracaso estatal; en un afán por sobreponer errores del pasado y de favorecer el desarrollo del mercado, se ha ignorado el papel central que desempeña el Estado en la economía como agente de mercado y como agente de lo colectivo.

Repensando esta situación que ha conllevado a una profundización de los problemas sociales y una mayor fragilidad de las economías, particularmente de los mercados emergentes, hoy se aboga por una mayor intervención estatal, buscando una combinación óptima entre Estado y mercado, dejando de verlos como opuestos. Esta es la clave para encontrar la solución a este dilema. Es preciso tomar en cuenta que la convivencia social y la coordinación de sus intercambios tiene lugar ya sea mediante la delegación de autoridad al Estado, o del intercambio voluntario (limitado por la restricción presupuestal) en el mercado. Respecto de si la autoridad se mantiene mediante la democracia y los mercados son competitivos, es posible desarrollar un Estado participativo en el que la sociedad civil desempeñe un papel importante que defina y coordine los espacios públicos y privados. Esto es, mercadización y democracia están íntimamente vinculados: mercados más desarrollados y una mayor participación ciudadana en los mismos pueden promover en la sociedad, a la vez que prosperidad económica y una mayor movilidad social, la búsqueda de una mejor representatividad política para asegurar la fluidez del mercado y la permanencia de las oportunidades que éste ofrece;⁴ igualmente la democracia promueve mercados competi-

⁴Mercadización se refiere al proceso de cambio de economías altamente dirigidas o intervenidas por el Estado hacia economías de mercados liberados. Véase Samantha F. [2000], *Sobre el rol de los mercados en la movilización y mejoramientos sociales*, véase Nancy Birdsall y Carol Graham, *New Markets*, [2000].

vos e incentivos idóneos para que los individuos aprovechen sus oportunidades. Sin embargo, la participación Estatal y la de la iniciativa privada en la vida pública son complementarias y deben por tanto ser coordinadas. Ésta depende de la participación ciudadana tanto en la definición de la agenda pública y la hechura e implementación de las políticas públicas, como en la definición de las estrategias y operaciones corporativas. En ambos ámbitos se debe promover la participación ciudadana y la coordinación de lo público y privado debe surgir de estructuras orgánicas que incorporen dentro de la estructura y funciones de la administración pública la participación y supervisión de la sociedad, y en las instituciones del mercado y corporativas también la participación ciudadana. Aún más, debe promoverse la formación de estructuras orgánicas que incorporen al gobierno, a la iniciativa privada, y a la ciudadanía en los procesos decisorios sobre las estrategias y planes de desarrollo, así como en la evaluación de los resultados periódicamente obtenidos.

Hasta el presente, los avances democráticos han permitido ver sólo una demanda de apertura por parte del Estado; se ha propuesto correctamente, por ejemplo, la definición de políticas públicas consensuando la participación del gobierno y los grupos demandantes o beneficiarios en la atención de un problema o asunto de interés público de una comunidad identificable [Cruz Rubio, 1998]. Es preciso ir más allá de este tipo de esquemas y además institucionarlos. El Estado, el mercado y las corporaciones se deben abrir a la participación ciudadana. La democracia permite esta doble apertura y más allá de una simple convivencia entre mercado y Estado, permite su coordinación. El “despertar” político que ha tenido México en los últimos años, gracias a la participación ciudadana, ha sentado las bases no sólo para el cambio de un sistema tradicionalmente dominado por un partido político a

un sistema con alternancia y pluralidad política, sino sobre todo a un sistema con una estructura democrática abierta y el surgimiento de instituciones que respondan a las demandas ciudadanas; instituciones sociales sólidas y bien posicionadas, y una alta y permanente participación política ciudadana son factores fundamentales para el fortalecimiento de las instituciones.²

Examinando la naturaleza de la economía de mercado hay ciertas reglas que deben funcionar adecuadamente para asegurar su cumplimiento, eficiencia e imparcialidad; estas instituciones incluyen: a) propiedad privada en gran escala; b) relaciones contractuales; c) empresas de responsabilidad limitada; d) intermediarios financieros y mercados bursátiles; y e) derechos de los trabajadores a asociarse y defender sus derechos y demandas, lo que incluye el derecho de huelga.³ Aunque estas instituciones se han desarrollado históricamente por separado y de acuerdo a una lógica propia derivada de niveles de desarrollo y la correlación de fuerzas en diferentes periodos, forman en la actualidad un todo orgánico que necesitan ser coordinadas. Una respuesta a esta necesidad ha sido el Estado gendarme y vigilante; no obstante, es una respuesta caduca dada la complejidad de los mercados contemporáneos, locales y globales, la amplitud, diversidad y pluralidad de los espacios públicos, que son atendidos tanto por el gobierno como por la iniciativa privada, y el surgimiento irreversible de la democracia participativa.

Así, las reglas del mercado requieren ahora de la participación ciudadana, tanto en el Estado como garante de la ins-

²Chand [2001], analiza brillantemente la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo democrático e institucional para el caso Chihuahua y México en general.

³Concepción institucionalista del capitalismo derivada por Lane y Ersson [2002].

titucionalización del mercado, como en las instituciones del mercado y sus corporaciones para garantizar su funcionamiento institucional; y se requiere, como se dijo anteriormente de estructuras orgánicas que coordinen y que no mantengan por separado al Estado y al mercado; instituciones que integren en su estructura y esquema decisorios al gobierno, a la iniciativa privada y a la ciudadanía. Los avances democráticos que México ha tenido en los últimos años lo convierten en el caso ideal para que estos principios se apliquen y constituyan el modelo para que se adopte en otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Con respecto a esto, un reto importante para promover el desarrollo comprende fomentar los mercados de valores en México. Para que esto sea posible, es necesario proponer dos factores que son fundamentales: recuperar para la administración pública, en concreto para el administrador público formado en ésta disciplina, los espacios políticos y sociales que les corresponden en la conformación e implementación de las políticas de financiamiento del desarrollo y recuperar para la ciudadanía su participación en la transparencia de los mercados financieros. En tal sentido es preciso consolidar la democracia, promover la ciudadanía de las políticas públicas, la recuperación de lo político en la administración pública, y la gerencia pública del financiamiento del desarrollo. Finalmente, se debe promover el desarrollo de una administración pública abierta del financiamiento del desarrollo como respuesta a la búsqueda de alternativas para que México encuentre las formas más adecuadas para responder a los retos del siglo XXI.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ABIERTA DEL FINANCIAMIENTO BURSÁTIL

Democracia y mercado de valores

La esencia de la democracia es revelar el verdadero “interés general” para que mediante el poder legislativo pueda hacerlo ley, mediante el poder ejecutivo hacerlo política de bienestar social, y mediante el poder judicial se garantice la libertad y los derechos individuales. Además, la pluralidad política permite una representación mixta de intereses de tal manera que con la mediación de los partidos la relación Estado-sociedad sea participativa y se articule en voluntad soberana.⁴ Estas condiciones estuvieron ausentes en el México posrevolucionario poscardenista y sobre todo durante los gobiernos que en las últimas décadas del siglo xx impulsaron el liberalismo económico en México. De ahí que el impulso renovador de dichos gobiernos cedió a los intereses clientelares creados por el partido en el poder durante décadas, asfixiando el interés general. De esta manera la reforma del Estado fue sesgada en beneficio de unos pocos y desprovista de compromiso social. En la praxis administrativa esto se manifestó en la implementación de políticas públicas de reforma del Estado que confundieron Estado mínimo con eficiencia gubernamental e interés público, al mercado con eficiencia y equidad social, y al asistencialismo con desarrollo social.⁵ Los cambios institucionales y constitucionales privilegiaron por tanto al “redimensionamiento” del Estado y la liberalización y desregulación de la economía. La estrategia de cambio tuvo como ejes

⁴ Afín a esta concepción, véase Alberto Oliet Palá [1994].

⁵ En América Latina se optó por el Estado mínimo en el que la iniciativa privada toma los espacios dejados por el Estado. Acertadamente, Omar Guerrero señala que el asunto no es cambiar el tamaño del Estado, sino incrementar su capacidad para las nuevas tareas que debe desempeñar. Véase Omar Guerrero [1992]; Bernardo Klisberg [1989]; Roberto Rives Sánchez [2002].

de acción el adelgazamiento de la administración pública, la liberalización y desregulación de la economía, resaltando la apertura al comercio e inversiones extranjeras, la privatización de las empresas públicas, de la banca comercial y su entrega al capital extranjero, y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), en condiciones de total asimetría. Sin embargo, estos cambios se impusieron apoyándose en el autoritarismo tradicional, cuyos pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado, es decir, como bien lo apunta Meyer, el antiliberalismo político.⁶ La imposición del liberalismo económico fue también posible porque las reformas emprendidas y el autoritarismo del poder ejecutivo desarmaron a la administración pública quitándole espacios vitales de acción en pro del interés público. Debido a la carencia de democracia, las críticas o simples voces de alarma sobre los desequilibrios de la economía fueron ignoradas. De esta manera, la pretendida Reforma del Estado chocó contra sus propias contradicciones y propició mayores desigualdades sociales y regionales, así como crisis recurrentes.

Parte importante de la reforma del Estado, implementada particularmente durante los gobiernos de Salinas de Gortari y de Zedillo Ponce de León, constituyeron las políticas de liberalización y desregulación financieras. El autoritarismo presidencial modeló los cambios que se llevaron a cabo.⁷ Las reformas emprendidas se caracterizaron por seguir un patrón caprichoso de políticas de liberalización y desregulación indiscriminada, aplicadas sin una adecuada planeación y sin secuencia. Más grave aún, los costos de la crisis siempre se socializaron, cargando a los contribuyentes de generaciones presentes y futu-

⁶Lorenzo Meyer, *El liberalismo autoritario*, *op. cit.*, p. 31.

⁷Deben también reconocerse las presiones de los organismos financieros internacionales como un determinante de las políticas implementadas como respuesta al estancamiento y recurrentes crisis económicas del país.

ras el pago de errores y corruptelas privadas y gubernamentales. El caso más patético de este lastre gubernamental constituye la socialización de la crisis bancaria, cuyo costo para los contribuyentes mexicanos fue de 100 000 millones de dólares, un monto mayor que la deuda pública externa total. Esto es, México se encuentra ante un nuevo proceso de “represión financiera.” Con anterioridad a la apertura económica y la liberalización y desregulación financieras los procesos de ahorro e inversión y el financiamiento del desarrollo se caracterizaban por la presencia de una “represión financiera” que inhibía el ahorro y la inversión, pues los mecanismos de libre mercado estaban restringidos y distorsionados por la excesiva intervención del Estado en la economía. En la actualidad la represión financiera ha tomado otra forma. En lo financiero, el Estado privatizó y desnacionalizó la banca comercial, achicó y disminuyó el papel de la banca de desarrollo, y liberalizó y desregularizó al sector financiero con el fin de que las señales del mercado se constituyan en las promotoras de la intermediación financiera y el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, la socialización de los costos de las crisis simplemente se ha convertido en una canalización del ahorro social (impuestos) a subsidios y altas utilidades para la banca comercial.

Aún más, la administración pública fue despojada de los espacios fundamentales para orientar el financiamiento de la economía de acuerdo al interés público. Así, en lo que respecta a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) la liberalización económica la convirtió en un eficiente mecanismo para captar recursos y, en particular, para captar inversiones internacionales de portafolio, primordialmente de carácter especulativo. El gobierno ha alentado estas inversiones especulativas extranjeras porque permiten fortalecer las reservas internacionales, mantener un peso sobrevaluado, y presentar imágenes efímeras de prosperidad o de recuperación económica. Así, se ha

desvirtuado el potencial de la BMV para promover el desarrollo empresarial y nacional por lo que las contradicciones de los últimos sexenios han encontrado su máxima expresión en el auge y crisis de esta institución, la cual en 1994 se convirtió en detonante y vehículo transmisor de la crisis, papel que podría reasumir en la presencia de cualquier fragilidad financiera nacional e internacional.

Toda propuesta de cambio para corregir los errores del autoritarismo político de gobiernos anteriores debe por tanto tomar como punto de partida la consolidación de la democracia. Esto implica implementar tanto en el Estado como en la sociedad civil cambios institucionales y de conducta de fondo que comprometan más al Estado con la satisfacción de las demandas sociales y a su vez den mayor acceso a la ciudadanía para que participe en la formulación de la política pública, con un rendimiento de cuentas continuo por parte del gobierno. Debe también definir aquellos espacios públicos en los que la sociedad civil participe en la solución de problemas sociales. Finalmente, debe definir apropiadamente los espacios en que la iniciativa privada, igualmente con apoyo de la participación ciudadana, contribuya al desarrollo nacional penetrando los mercados nacionales e internacionales con una visión nacionalista. Se trata, por tanto, de definir correctamente los espacios públicos del Estado, de la sociedad, los compartidos entre el Estado y sociedad civil, los propios de la iniciativa privada, y los espacios públicos compartidos de las empresas y la ciudadanía, en un marco plenamente participativo y de búsqueda de consensos; es decir, se trata de crear una democracia participativa, una verdadera sociedad abierta comprometida con su desarrollo y con amplia capacidad para adaptarse al cambio. En otras palabras, se trata de definir el hábitat público donde los ciudadanos no tengan sólo mayor información (lo que es fácil de solventar con el uso de las

nuevas tecnologías de información y conocimiento TIC). Se trata de abrir espacios en el que los ciudadanos encuentren diversas opciones para satisfacer las necesidades colectivas, con la participación individual, de empresa y de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales.⁸

En suma, el gobierno tiene la responsabilidad de recuperar para su formulación de la política pública los mandamientos constitucionales que definen a la democracia como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, y sus garantías que señalan que el desarrollo nacional sea integral, fortalezca la soberanía de la nación, que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución.⁹

El gobierno debe por tanto repensar el sistema heredado del siglo pasado y rediseñarlo identificando correctamente el interés general con base en el ejercicio pleno de la democracia. El gobierno debe fortalecer la democracia de tal manera que queden atrás el autoritarismo presidencial, la rivalidad con el poder legislativo plural, que conduce a la inmovilidad de ambos poderes nacionales y la impunidad ante los quebrantos a la ley. Por su parte la ciudadanía debe intensificar su participación en esta búsqueda por la democracia. Una tarea fundamental de la sociedad civil es construir, a la par del Estado,

⁸Ricardo Uvalle Berrones [1994: 75]. El autor define ampliamente el hábitat público y los alcances de lo privado y lo público. Cabe resaltar que lo público no se reduce a lo estatal.

⁹Artículos 3 y 25 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Ifigenia Martínez *et al.*, resaltan éstos y otros artículos constitucionales al examinar la relación entre democracia y desarrollo económico en el contexto de sus interpretaciones sobre soberanía popular y seguridad nacional. Véanse Ifigenia Martínez, Adalberto Saldaña y John Saxe Fernández.

mecanismos democráticos de participación individual o mediante organizaciones o partidos para que se establezca un balance de poderes y aflore el interés público en las acciones del Estado. Dicho en otras palabras, es preciso desarrollar nuevas alternativas de gestión pública. Pero éstas deben surgir de un verdadero diálogo entre el Estado y la sociedad civil, sin autoritarismos, pues de otra manera cualquier otro cambio que se intente sólo dará logros ilusorios que podrían culminar en una severa crisis económica, política y social.

Con relación al sector financiero y particularmente, al mercado de valores, las reflexiones anteriores implican que el gobierno debe recuperar para la administración pública un papel regulador que evite la especulación financiera y le permita fomentar y dirigir el financiamiento del desarrollo. Esto no significa de ninguna manera que se deba volver a las caducas estructuras financieras de antaño y a una intervención perniciosa por parte del Estado. Significa que como punto de partida el Estado debe recuperar para el administrador público profesional su papel de coordinador de lo científico con lo político a fin de reconciliar la tecnología con los valores democráticos [Sánchez González, 2004]. Es correcto que dada la complejidad y nivel de especialización que se requiere en muchas de las decisiones gubernamentales la administración pública incorpore a científicos y profesionistas especializados, como es el caso de médicos, contadores, economistas, abogados, ingenieros, etcétera. No obstante, la coordinación de sus actividades debe recaer en el administrador público, reconociendo, sin embargo, que su formación y sobre todo su capacitación permanente, esto es su profesionalización, también debe orientarse al conocimiento de lo científico en el ámbito del servicio público que presta.

LA APERTURA DE LAS POLÍTICAS FINANCIERAS Y DEL MERCADO

El desarrollo de la democracia participativa significa que la sociedad mexicana debe desarrollar su sentido de comunidad sobre el individualismo a ultranza, propugnado por el Estado mínimo que se dedica sólo a vigilar, a dejar hacer, a dejar pasar. Esto es, debe desarrollar su sentido de comunidad e identidad nacional que inevitablemente se reflejará en el desarrollo del Estado, porque el de la sociedad no es otra cosa que el desenvolvimiento en sí del Estado. Esto es posible si extiende su poder, es decir, al implicar a un número mayor de personas dentro de las relaciones de la participación política, *i.e.* la formulación e implementación de la política pública, alcanzando un grado idóneo de ciudadanización de los problemas comunitarios. Sólo así es posible que el Estado cumpla con su misión histórica, con su destino, que consiste en desarrollar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad como comunidad.

En ese sentido, ciudadanización significa abrir y expandir la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad garantizando el bienestar y el mejoramiento de las relaciones sociales, incluidas las de mercado. A su vez, esto implica que el Estado puede cumplir con su papel que es que la sociedad y los individuos se desarrollen, si optimiza las relaciones políticas promoviendo y delimitando claramente las relaciones de mercado. Degradar el nivel de comunidad a sólo las relaciones de mercado significa degenerar las relaciones sociales y la pérdida de la responsabilidad social del Estado. De ahí que es posible afirmar que la privatización de las empresas públicas, de la banca, y las políticas de liberalización y desregulación, que reducen los espacios

públicos de acción social del Estado, son una sobredilatación del mercado que limitan a que la sociedad gire con relación a la percepción individual de los precios, y no en relación con la comunidad y a que el Estado estreche sus marcos de acción, dejando a la voluntad de los particulares y al poder privado el destino de la nación. Es igualmente un sobre dimensionamiento del individualismo que de no contenerse puede tener consecuencias negativas que pongan en peligro, la viabilidad de una sociedad moderna: aislamiento del individuo y consiguiente enajenación de la participación política, endiosamiento de la actividad privada, desintegración de las comunidades, instrumentalización de la política y materialización de la vida social. La liberalización y desregulación, *i.e.* regulaciones más claras, definen con mayor precisión los espacios públicos y privados y sus mecanismos de interacción y por consiguiente coadyuvan a una mejor asignación de los recursos y desarrollo social; no obstante, la desregulación y liberalización de los mercados deben también buscar un buen gobierno, asegurando, por ejemplo, que se cumplan los objetivos sociales en ámbitos tales como protección del medio ambiente y de los consumidores, fomento de la salud, la seguridad, y la equidad en casos donde sea necesario considerarla, asegurando la democracia y la participación ciudadana [Jacobs, 1999].

Esto no significa de ninguna manera que el Estado deba intervenir indiscriminadamente en la economía. Abriendo su participación a la sociedad, los límites del Estado y los límites del mercado quedarán en evidencia de tal manera que tanto en uno como en otro se desarrollen las instituciones y organizaciones políticas que permitan a la sociedad responder a los retos del cambio nacional e internacional. En términos de la formulación de la política pública esto significa publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionadas con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, re-

cursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana [Uvalle Berrones, 1994: 112]. En lo que respecta al sector público esto implica una triple responsabilidad para la administración pública: 1) promover el desarrollo mediante sus acciones en el espacio público estatal; 2) ofrecer un abanico de servicios que fomenten la actividad económica realizada en el espacio público de la sociedad civil; conforme al interés general, ofrecer servicios que fomenten y complementen la actividad económica privada llevada a cabo por medio del mercado; fomentar su desarrollo para sobreponer sus fragmentaciones e ineficiencias, y 3) anticipar institucionalmente sus desequilibrios. Se trata, por lo tanto, de consolidar al Estado socialmente necesario. Que no esté sobresaturado en sus responsabilidades, sino que responda socialmente con instituciones y políticas calculadas, necesarias, reguladas y sujetas a contrapesos que eviten tanto absurdas minimizaciones, como desproporciones que operen en detrimento de la vida pública y el bienestar general. Por lo tanto es necesario definir los límites del mercado y del Estado con base en la cogestión del interés público y no del de visiones ideologizadas derivadas de intereses específicos de grupos de poder y sus relaciones ocultas con el gobierno.

Un primer paso que el Estado debe dar para promover la ciudadanización de los problemas comunes debe ser aportar y rendir cuentas a la sociedad con información frecuente y confiable sobre las decisiones públicas y el desempeño de la economía. Obviamente, esto no significa que el Estado legitime sus acciones conformando (influyendo en) la opinión pública con el uso intenso de la publicidad, situación que no es infrecuente, para sofocar el debate político. Significa que sus decisiones y acciones deben ser expuestas al escrutinio público para que la sociedad las avale o las cuestione y en su

caso con su opinión y participación se construyan políticas alternativas. Desde el punto económico y financiero es importante recalcar que las actividades gubernamentales y los reportes correspondientes son importantes “señales” que repercuten en los mercados, incluyendo las operaciones bursátiles.

La apertura del gobierno a la participación ciudadana no debe ser unilateral; debe estar acompañada de una apertura de los mercados y del sector empresarial a la cogestión y escrutinio ciudadano. Las exigencias sociales y complejidad de la economía global han conllevado a que la empresa exista no sólo jurídicamente sino también desde el punto de vista ético. Un paso importante de la iniciativa privada en los últimos años ha sido el reconocer su responsabilidad social, desarrollando como respuesta una cultura empresarial basada en valores sociales, reconociendo que hay que satisfacer las necesidades humanas, y que son corresponsables con el Estado y la sociedad de la naturaleza del cambio social. Sin embargo, han limitado su participación social a dos aspectos: selección de inversiones consistentes con la sustentabilidad, y la filantropía. Este “buen comportamiento” empresarial, aunque positivo, es limitado; no reconoce aún que, frente a las lacras de las viejas instituciones, las empresas modernas deben ser abiertas, ágiles e innovadoras, socialmente responsables, y deben caracterizarse por el fomento de la cooperación; sólo así pueden ser motores eficientes de la renovación y superación social [Cortina, 2000]. Al respecto, cabe resaltar que los valores morales que mantiene unida y desarrolla a una sociedad son tres éticas: a) la microética, o justicia conmutativa que relaciona a las personas físicas entre sí; b) la macroética, o justicia distributiva vigente en un sistema democrático de mercado, que da normas para el funcionamiento de la sociedad, y, c) la ética empresarial que relaciona a ésta con el con-

junto de la sociedad a la que sirve y con los grupos e individuos interesados en su buen funcionamiento (los *stakeholders*, accionistas, prestamistas, proveedores, empleados y trabajadores, clientes, gobierno) [Prat y Arroyo, 2000].

Las empresas han limitado su ética financiera para evitar la corrupción y el fraude, mantener estados financieros sanos, maximizando el valor de la empresa y reportándolos periódicamente, y para cumplir con las leyes hacendarias. Estas prácticas han dado, en general, suficiente información para que el público inversionista fije correctamente el valor de las empresas y éstas puedan crecer obteniendo más financiamiento externo en los mercados financieros. No obstante, aún en este caso, es preciso reconocer que la información divulgada ha sido insuficiente para que tanto el público inversionista, el gobierno y las propias empresas tomen decisiones socialmente óptimas y que todos los actores se beneficien. Aún más, la falta de apertura de los mercados y empresas ha propiciado el fraude y la recesión económica. Los casos recientes de los distorsionados estados financieros de grandes empresas como Enron y WorldCom ilustran esta situación. En mercados de capital muy dinámicos, considerados eficientes, de acuerdo con la teoría y sofisticados estudios empíricos, fue posible que ejecutivos corruptos, faltos de ética engañaran a las autoridades y público inversionista y a sus mismos consejos directivos de tal manera que las expectativas del público inversionista sobrepreciaron los títulos de dichas empresas por un largo periodo y cuando el fraude fue descubierto las empresas quebraron, el precio de sus títulos se desplomó, a tal punto que causaron tan sólo a los corporativos de Estados Unidos pérdidas por 400 000 millones de dólares. Para evitar este tipo de problemas, recientemente en Estados Unidos se aprobó una nueva ley de responsabilidad de los ejecutivos empresariales haciéndoles totalmente responsables por la

información financiera divulgada a los mercados. Es un paso adelante, pero no da suficiente cobertura contra los riesgos de falta de ética empresarial que además van más allá de los aspectos contables. Una cobertura plena se puede conseguir sólo si la empresa se abre a la participación social. Sus decisiones y su rendimiento de cuentas debe ser igual a la que la democracia que ahora demanda del gobierno: abierta, permanente y con la participación de la ciudadanía.

Las reflexiones anteriores significan que a la vez que superar las viejas y antagónicas dicotomías entre Estado e iniciativa privada y entre Estado y sociedad civil, se debe también superar la anquilosada y conflictiva visión entre empresa y sociedad: esta última debe colaborar con la empresas y viceversa. Esto requiere de un marco de cooperación, de trabajo conjunto, abriendo la empresa y las instituciones del mercado a la participación civil; su forma orgánica consistiría de consejos ciudadanos, especializados según sea el caso, que apoyen al gobierno y a las empresas, y que enlacen sus actividades. En términos de las políticas financieras y el desarrollo de los mercados financieros esto significa que tanto el Estado como las instituciones que operan en dichos mercados deben proporcionar oportunamente información veraz para sobreponer los problemas de "asimetrías" en la información que propician precios elevados (por encima del equilibrio fundamentado en información suficiente y confiable), rumores y especulación; consiguientemente, el costo del capital se incrementa y la asignación de los recursos no es eficiente. Con respecto a esto, es preciso reconocer que las políticas de liberalización y desregulación financiera del pasado sí han promovido en México una mayor cantidad y transparencia de la información disponible en los mercados. Sin embargo, tres problemas importantes aun tienen que resolverse: a) la existencia y uso de información privilegiada que, efectivamente en

el pasado dio lugar a que ciertos inversionistas nacionales y extranjeros obtengan ganancias extraordinarias; b) el limitado uso de la información como medio para reconocer los desequilibrios del mercado y con la reglamentación adecuada anticipar o corregir sus ineficiencias, y e) la retención de información del gobierno, *e.g.* la inadecuada publicitación sobre las políticas financieras y la dinámica de los resultados. Queda entonces por consolidar la disponibilidad de la información sobre la política financiera, así como su ciudadanía. Para tal efecto el Estado debe ofrecer más información sobre la formulación, implementación y resultados de sus políticas financieras, y debe recuperar para la administración pública el espacio público que le corresponde para promover mediante instituciones y regulaciones idóneas, el financiamiento del desarrollo conforme al interés general; y la profesionalización del administrador público recuperando para este profesional la coordinación del conocimiento científico que el quehacer público requiere. Igualmente, las instituciones de los mercados y las empresas deben seguir caminos similares de apertura y colaboración con la sociedad.

RECUPERACIÓN DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La relación íntima entre economía y política es ineludible. Una sociedad es compleja por la multiplicidad de intereses que en ella hay y necesitan ser conciliados. La política económica es el vehículo del Estado para mediar en esa multiplicidad de intereses y sus representantes, y desarrollar un proyecto común. La hechura de la política pública es, por tanto, el resultado de negociaciones, alianzas, pactos, concertaciones políticas entre diferentes intereses presentes en la sociedad. De ahí que las relaciones entre sociedad y Estado y sociedad y mercado no se

puedan agotar en relaciones técnicas, en debates sobre el tamaño del Estado y el grado de intervención estatal en la economía. Estas son reducciones ideológicas con las cuales el *capitalisme sauvage* muestra sus preferencias y justifica su imposición a escondidas por las alianzas de conveniencia y poder entre el gobierno y ciertos grupos de interés. Es además una reducción ideológica destinada a separar a la administración pública de lo político, del Estado en sí; en suma, de lo social para hacer viable un proyecto privado manejado desde el espacio público estatal, que no representa el interés común. Se concibe a la administración pública como un simple agente “racionalizador” de criterios esencialmente cuantitativos, donde además se confunde la objetividad y el apartidismo con la apolítica [Guerrero, 1993: 88]. En suma, este reduccionismo es necesario para despolitizar al administrador público y despojarlo de su papel de gestor de la cooperación social y de promotor y gestor de políticas públicas. De esta manera el mercado se vuelve su espacio de promoción y lo público queda sin control. La experiencia mexicana demuestra que el reduccionismo de la política pública a la de mercado, conllevó a serios reveses, a grandes costos sociales. Es por tanto imperativo reorientar a la administración pública hacia su vocación de servicio para superar reduccionismos artificiales, integrar lo político en el quehacer del administrador público, recuperar para la administración pública y para el administrador público la idea de Estado como eje de su quehacer cotidiano, de la prestación de sus servicios y de su toma de decisiones estratégicas.

Este es un aspecto que debe igualmente incorporarse al estudio de la administración pública. Como bien lo destaca Álvarez Díaz⁴⁰ existe la necesidad de propiciar un cambio de

⁴⁰ Ángel Eduardo Álvarez Díaz, *Análisis de políticas públicas*, serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1992.

actitud en el análisis tradicional de las políticas públicas, en tres aspectos: 1) devolver al estudio de las decisiones públicas su dimensión propiamente política, (subrayar el papel de las relaciones de poder), 2) superar la separación artificial trazada entre administración y política (en la gestión de las políticas se llevan a cabo luchas y negociaciones por el control de los recursos y las facultades que dan poder), y 3) romper con la idea de linealidad del proceso político (la toma de decisiones de los objetivos no ocurre en una primera fase, sino que se extiende durante toda la dinámica de la formación de políticas [Palumbo, 1980: 1037-1042]; constantemente se define y redefine la agenda pública. A esta acertada visión debe añadirse que las decisiones de la administración pública, y por ende su estudio, conciernen el bien común y, por tanto, no pueden deslindarse de lo ético y moralmente justo.⁴⁴ Las reflexiones anteriores en el plano de la praxis político-administrativo, implican una participación de la sociedad y el Estado en la solución de los problemas públicos, lo que significa que el Estado no imponga sino que en consonancia con su misión de representante de la comunidad medie para que abiertamente la sociedad civil negocie sus divergentes intereses y que igualmente con una relación abierta con el Estado estos consensos se reflejen en políticas sociales y a su vez en decisiones éticas. En suma, se debe terminar con la separación de lo político y lo administra-

⁴⁴Cabe resaltar que recientemente la teoría económica se ha visto enriquecida con el pensamiento de la "economía moral." Principalmente como respuesta a los problemas de la globalización y el todavía prevaeciente comercio desigual entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo (precios internacionales desfavorables para los productos exportables de los países en vías de desarrollo) la economía moral precisa importantes análisis en este sentido y pugna por decisiones justas y morales que corrijan las insuficiencias de los mercados, tanto interno como internacional. Pugna también por políticas económicas no discriminatorias contra grupos étnicos u otras minorías. Véase, por ejemplo; Hans-Dieter Evans y Heiko Schoder [1994]; William Greider [2003]; John P. Powelswon [1998].

tivo; se deben, por tanto promover simultáneamente las reformas económica, política y administrativa en un proceso participativo, de una sociedad abierta, que es adonde apunta el desarrollo de la sociedad mundial del nuevo milenio; aún más, es preciso reconocer que si bien la reforma política repercute en lo administrativo, la reforma del Estado no puede consumarse sin reforma a la administración pública [Sánchez González, 1998]. Se debe por tanto consolidar a la sociedad abierta, al pluralismo político y al pluralismo cívico [Uvalle Berrones, 1994: 98], cuyo eje de acción para el cambio es la democracia participativa y la administración pública profesional. Así, el gobierno como expresión concreta de la mediación estatal debe romper con sus hermetismos heredados del pasado y crear las condiciones para que, en un esquema institucional viable, tanto la sociedad como el Estado participen en la solución de los problemas sociales. Esta apertura debe dar cabida a las nuevas fuerzas y energías ciudadanas que ahora se expresan en un pluralismo muy complejo que no es sólo de los partidos políticos y de otras fuerzas que luchaban por el poder, sino un pluralismo por el servicio donde se exprese, converge y disiente la diversidad de la sociedad; pero también donde los intereses opuestos son específicos y no usan canales tradicionales para hacer política [Uvalle Berrones, 1995], donde se consuma el don de servicio mediante la coparticipación colectiva. Se debe por tanto abrir la solución de los problemas públicos, que no son sólo competencia del Estado, a las organizaciones cívicas, devolver a la sociedad las tareas e iniciativas que le corresponden en la solución de sus propios problemas. Aún más, en esta apertura, la sociedad debe revitalizar su relación con el Estado, organizarse para coparticipar con el Estado al identificar problemas, hacer propuestas, para dar solución a los problemas sociales. En este sentido, la sociedad civil se convierte en parte importante promotora de los procesos de democrati-

zación de los procesos políticos [O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986]. Finalmente, las empresas y el mercado deben también abrirse a la sociedad y en conjunto ésta con las instituciones gubernamentales diseñar, implementar y vigilar el desarrollo nacional. Esto contribuirá a que la política pública y su implementación dejen de ser jerárquicas, piramidales, burocráticas, y sesgadas, y sean más bien resultado del consenso y de un trabajo dinámico, compartido.

En resumen, integrar lo político y lo administrativo no significa ideologizar el ejercicio de la administración pública en función de la correlación de fuerzas que luchan por conquistar, ejercer y mantener el poder. Significa revitalizarla con la participación ciudadana nacida igualmente del Estado en función de una relación abierta con la sociedad. Además de gobernar mediante la legitimidad, el consenso, la legalidad y la autoridad derivadas de la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad [Uvalle Berrones, 1994: 103]. Obviamente, no significa tampoco definir el quehacer administrativo con idearios que separan lo económico de lo político y lo político de lo administrativo. Se trata, por tanto, de desarrollar la capacidad del Estado y de la sociedad para enfrentar el cambio, mejor dicho de construir participativamente una sociedad orientada al cambio, al progreso. En suma, es necesario forjar una "economía moral" que tenga bienestar común, que su punto de partida sean las políticas públicas y el funcionamiento del mercado "que nadie sea pobre," con base en la colaboración gubernamental y empresarial y su apertura a la participación ciudadana; el establecimiento de redes de gobernanza mutuas.¹²

¹²Se amplía y parafrasea en este trabajo el enfoque de "economía moral" desarrollado ya por siglos, pero que ha tenido importantes impulsos en la última década desde varias vertientes humanistas, resaltando una de ellas el

Respecto a las finanzas nacionales, la recuperación de lo político en la administración pública implica en primer término construir instituciones para que la sociedad participe en la identificación de los problemas nacionales y la definición de las prioridades de su financiamiento en función de los recursos, que sin coartar la creatividad privada para el progreso, se puedan socialmente obtener para su solución. Esto es, con la coparticipación Estado-ciudadanía-empresas se puede identificar la capacidad financiera de la sociedad de tal manera que los recursos se asignen y manejen, para el progreso, sin populismos o asistencialismos caritativos que esconden los límites del Estado y del mercado; sin endeudamientos imprudentes o financiamientos especulativos que mermen la capacidad del Estado y de la sociedad para progresar.

Este tipo de apertura significa además que no se está predeterminando o privilegiando la intervención estatal; la participación de la sociedad civil en el financiamiento del desarrollo deja abierta la posibilidad, por ser abierta y dinámica, para que la "intervención" estatal no sea rígida sino más bien adaptativa a las necesidades que deben priorizarse en el financiamiento del desarrollo, los estímulos que se deben crear para el ahorro e inversión, y las regulaciones y controles que se deben establecer para anticipar y prevenir contingencias. Por otro lado, la participación de la sociedad en el financiamiento del desarrollo no quiere decir que se monopolice a promoción y obtención de los recursos en instituciones del gobierno para que éste los dirija a las prioridades de desarrollo burocráticamente identificadas. Significa que se da prioridad al financiamiento del desarrollo distinguiendo igualmente la contribución que el mercado puede hacer, financiando ya sea a las

caso de los países en vías de desarrollo, en particular de sus campesinados. Véase, por ejemplo, Hans Dieter Evans y Heiko Schader (eds.) [1994]; William Munroe [2002].

empresas privadas o al gobierno en sus distintos niveles: federal, estatal y municipal. Cabe recalcar que en México y en los países en vías de desarrollo, el financiamiento gubernamental en sus diferentes niveles, particularmente los subnacionales (estatales y municipales en México) ha sido inexistente debido precisamente a una falta de mayor vinculación entre mercado y Estado, obligando a este último a la adquisición del financiamiento externo, origen de severas crisis financieras nacionales.⁴³ Así, el tipo de instituciones que se deben forjar no son necesariamente bancos de fomento, sino instancias que vinculen a las organizaciones sociales con la banca comercial y particularmente con los mercados de valores, y definen su papel en función de las prioridades nacionales igualmente identificadas con la participación civil. Son instituciones que enlazan a la sociedad civil en el ejercicio del presupuesto estatal; y a la sociedad civil con las instituciones financieras privadas. De ahí la necesidad de establecer consejos ciudadanos sobre el financiamiento bursátil, sobre el desarrollo científico y tecnológico, etcétera.

Con relación al mercado de valores, deben construirse canales de acercamiento entre la sociedad civil, el mercado y sus empresas, y las autoridades. Sus atribuciones deben ser reconocer su potencial para el financiamiento del desarrollo, identificar las condiciones que lo propicien, identificar los medios que deben establecerse para que los recursos ahí generados se dirijan a la actividad productiva, e identificar los riesgos a que están sujetas sus operaciones; parte importante de este enlace tridimensional, sociedad-mercado de valores-Estado debe ser la coparticipación para que se identifiquen y

⁴³La Reforma a la Ley del Mercado de Valores del 1 de junio del 2001 ya permite en México el acceso de los estados y municipios al financiamiento bursátil. Importantes conceptualizaciones sobre el financiamiento bursátil municipal, para el caso de México, véase Marcos Hernández Rojo [2002].

apliquen las regulaciones necesarias para que sus operaciones sean transparentes y no se propicie la especulación.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ABIERTA DEL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Las reflexiones precedentes, que buscan definir una nueva normatividad para la administración pública, permiten concluir que una sociedad abierta requiere de una administración pública abierta, que estimule y apoye la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social, cuando el bienestar individual confluye con el bienestar social; es un gobierno democrático al que Uvalle identifica como buen gobierno [Hernández Rojo, 2002: 194], y que por las nuevas formas de organización y relación con la sociedad civil corresponde al Estado “red” en lugar del Estado “pirámide”,¹⁴ lo que es consistente con la normatividad y las propuestas sobre la administración pública del financiamiento del desarrollo aquí presentadas. En efecto, el sistema tradicional de administración de la sociedad basado en la jerarquía, la distancia y el secreto ya no es viable para la sociedad abierta [Crozier, 1992: 104]; como bien lo apunta Kliksberg, “las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos” [Kliksberg, 1994: 33]. Lo fundamental es que la realidad no permanece inmóvil y el progreso de una comunidad depende precisamente de su capacidad para innovar, crear condiciones para el progreso, así como para adaptarse al cambio que puede

¹⁴Concepción ideada por Andrew Dunsire. Bernardo Kliksberg cita y analiza esta alternativa del rediseño del estado. Véase Andrew Dunsire [1986], citado en Bernardo Kliksberg [1994].

generarse desde adentro o afuera, dado por circunstancias externas. Este puede ser el caso de los intensos cambios que ha experimentado la sociedad mexicana en las últimas dos décadas en que su desarrollo político está abierto una mayor pluralidad política y participación ciudadana, dando paso incluso al surgimiento de la alternancia política en el poder; no obstante en las últimas décadas también se han intensificado los problemas socioeconómicos y los retos de la globalización económica y financiera se han complicado.

Pero los cambios en la sociedad no tienen lugar desvinculados del Estado. Desde el ángulo político, el Estado es la organización de la sociedad, por tanto, en la medida que la sociedad se transforma, deben hacerlo también el Estado, la administración pública, y a escala económica sus mercados y sus empresas motoras del cambio. Por tanto, frente a la caducidad de las formas tradicionales de gobernar es preciso modernizar la administración pública, es decir, romper con las limitaciones que obstaculizan el cambio por el progreso y el bien social. Si la obsolescencia no se erradica, se frena la adquisición de capacidades para hacer frente al cambio. Cualquier reforma que se haga se reduciría sólo a un cambio instrumental del quehacer público. Sí es imperativo mejorar sus servicios pero esto no se debe reducir al uso de instrumentos administrativos para cumplir con criterios operativos de cualquier orden que se conviertan en el medio-fin de la gestión pública. Es decir, los instrumentos son sólo medios para alcanzar un fin; los criterios de evaluación operativa, reconociendo que son útiles, no miden el cumplimiento de la misión de la administración pública, sino el buen uso del instrumento administrativo y el acercamiento a los parámetros de desempeño operativo establecidos. No son el fin, como generalmente se los quiere tomar, del quehacer administrativo sino un medio para cumplir con los propósitos sociales de la adminis-

tración pública. En este sentido, hay que tomar en cuenta que una gran cantidad de técnicas y herramientas administrativas están limitadas a mediciones incrementales. Aunque el quehacer de la gestión pública puede estar ligada a decisiones graduales de cambio, es preciso reconocer que en la administración pública también se toman decisiones estratégicas, fundamentales, que requieren de diferentes formas de medir los logros [Moreno, 1993: 9-23]. Por otro lado, la administración pública abierta implica una forma nueva de tomar las decisiones públicas: compartiéndolas con la sociedad.

Concretamente, esto significa que para desarrollar la administración pública, es necesario que esté abierta a la participación de los individuos y las organizaciones civiles (incluyendo empresas, organizaciones no gubernamentales, etcétera), se deben adoptar nuevas tecnologías administrativas, tecnologías que contribuyan no sólo a mejorar las operaciones de la administración pública sino también la hechura e implementación de las decisiones públicas para el cambio gradual o fundamental que redunden en políticas de Estado que al tomar en cuenta el bienestar de la comunidad y su soberanía redunden en una mejor calidad de vida; y deben ser además tecnologías que permitan abrir la gestión del interés público a la participación de la sociedad.

Una respuesta que la teoría y la praxis política han dado recientemente a este reto ha sido el encuentro del Estado con el gerencialismo, lo que frecuentemente ha conllevado a una modernización limitada del eficientismo, perdiendo frecuentemente la administración pública en este quehacer su misión de servicio por el bien común [Argyriades, 2003]. De ahí que las soluciones comúnmente planteadas son el achicamiento del aparato administrativo, la racionalización (con instrumentales técnicos) de los recursos humanos, técnicos y financieros, la adopción de nuevas estructuras administrativas y orga-

nizacionales, y la adopción de nuevos procedimientos y criterios operativos [Cabrero, 1995: 19], en tanto que la fase del proceso decisorio de la política pública se reduce a problemas de optimización; en este viraje se ha responsabilizado a Robert Dahl,⁴⁵ para quien el poder está diluido equitativamente entre las élites. Dentro de esta opción teórica de la optimización también se encuentran Anthony Downs [1973] y su modelo de democracia; el enfoque de la selección pública⁴⁶ que introdujo la ciencia política las formulaciones y modelos matemáticos, desarrollados inicialmente para el análisis económico, apoyados en la idea básica de la optimización de las decisiones (de mercado) de individuos racionales; Buchanan y Tullock [1965, citados en Álvarez Díaz:12], y su perspectiva optimizadora; y los modelos conceptuales altamente difundidos como los de Lindblom, o el de Simon [citados en Álvarez Díaz, 1978: 12] que pretenden suavizar la rigidez del enfoque racional, para indicar el proceso mediante el cual los administradores toman “realmente” decisiones.

Frente a las limitaciones de dicho enfoque ha surgido la gerencia pública⁴⁷ como una clara ruptura con las limitaciones

⁴⁵Álvarez Díaz, *op. cit.*, p. 12 le atribuye poca responsabilidad a Robert Dahl y cita su *Who Governs?*, donde pretendió demostrar que en una sociedad pluralista, el poder para influir en el proceso decisorio está equitativamente distribuido entre las élites.

⁴⁶Véase otra crítica a este enfoque del Public Choice en Jan-Erik Lane. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications, 1993, cap. 7, “The Public Choice Approach”.

⁴⁷La gerencia pública puede ser considerada como un nuevo paradigma por su enfoque en la “gerencia” de lo público, lo que incluye organizarse para conseguir los objetivos, así como con la máxima responsabilidad, elementos que no están incluidos en la administración tradicional. Sin embargo, debe reconocerse que su desarrollo máximo conceptual y práctico ha tenido lugar en los países desarrollados capitalistas por lo que muchos de sus principios están concebidos como una apertura de la administración pública como una administración orientada con principios de mercado, esto es la desagregación de las burocracias en agencias que tratan unas a otras con base en relaciones de “usuario-pago”, el uso de cuasi-mercados y la contratación de

de la administración pública tradicional y la administración gerencial efficientista. Este es el enfoque idóneo para promover el cambio social. La gerencia pública debe entenderse como una tecnología de gobierno, comprometida e integrada plenamente en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta; es una gerencia comprometida con los fines públicos y sociales que el gobierno debe llevar a cabo [Uvalle Berrones, 1994: 119]. Además debe reconocer los límites de la administración tradicional derivados del uso de la jerarquía, la distancia y el secreto, y de hecho debido a éstas características, la gestión pública carecía de un conocimiento tecnológico para fortalecer aquellos aspectos mensurables y a veces inconmensurables de la administración pública relacionados con la rentabilidad, la eficiencia, la productividad y la calidad de la acción estatal; y, por ende, encarar el cambio necesario para incorporar todo aquel bagaje de conocimientos técnicos indispensables para que la gestión pública tenga mejores rendimientos [Uvalle Berrones, 1994]. Sin embargo, es una gerencia que no se limita a lo instrumental, lo adopta para identificar, diagnosticar, medir y evaluar los contextos cambiantes, plurales y complejos de la sociedad abierta [Uvalle Berrones, 1994: 119]. Pero sobre todo, las soluciones se forjan con la participación civil de tal modo que son de carácter

servicios en el exterior para fomentar la competencia, la reducción de costos y un estilo de gestión que destaca entre otras cosas en metas de producción, contratos limitados, incentivos monetarios, y libertad para “gerenciar” a la administración pública se la ve en cambio como preocupada con procedimientos y la transformación de policias en acción”. Frecuentemente, a este enfoque se le conoce también como nueva gestión pública (NGP). Véase Owen E. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*. Nueva York, St. Martin’s Press, 1994; Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell, 1994; Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica; Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O’Toole, Jr., y Hal G. Rainey (eds.), *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington, Georgetown University Press, 2000.

político-administrativas e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad [Cabrero, 1995: 23]. Así, a los valores de racionalidad y calculabilidad, se conjuntan los fines y valores que constituyen la razón de la existencia del Estado y de la administración pública: el bienestar general; este es el contenido fundamental de lo político en la gerencia pública [Plasencia Díaz, 1994: 105]. En este sentido, la gerencia pública permite, como demanda la sociedad abierta y participativa, “encarar la complejidad de la vida social y política leyendo las señales de lo que sucede en la realidad objetiva” [Uvalle Berrones, 1994: 120].

Esta última observación puede ser tomada como punto de partida para identificar la importancia de la gerencia pública en el financiamiento del desarrollo. Gran parte de los problemas que ahora enfrentan los países en vías de desarrollo, y en especial México, se deben a la falta de conocimiento sobre las necesidades de la sociedad y las implicaciones de negar o retardar soluciones a sus problemas. La administración cerrada tradicional igualmente condujo a ignorar los cambios en la realidad internacional y, finalmente, como problema concomitante de todo esto, se desconocieron los límites del mercado y del Estado. A ambos se les sobredimensionó en cuanto a sus verdaderas capacidades de tal manera que se trataron de resolver los problemas económicos sin una visión estratégica, incluso de los riesgos en que se incurría al incrementar los recursos con endeudamientos externos desmedidos o capitales volátiles adquiridos por medio de la bolsa, desconectados de la inversión productiva. Y éste no fue un problema del Estado interventor-benefactor. La experiencia mexicana de las últimas décadas demuestra que el liberalismo social autoritario exacerbó las fallas de la administración tradicional frente a una sociedad que buscaba (y busca) la apertura democrática. Esto es, el liberalismo autoritario cerró las puertas para que la

sociedad civil recuperara los espacios legítimos que le correspondían y participe en el Estado, con el gobierno y la administración pública en la solución de los problemas comunes, en la búsqueda del bienestar general

El autoritarismo neoliberal igualmente despojó al Estado y a la administración pública de los fines y valores que constituyen su máxima razón de ser: servir y mediar por el bienestar general con la participación civil. Fragmentando lo económico de lo político y lo político de lo administrativo, truncó el desarrollo de una administración pública abierta y el desarrollo de una sociedad democrática. En consecuencia, el cambio de la administración tradicional a la administración abierta no tuvo lugar en México. No se dio paso a la gerencia pública del financiamiento del desarrollo.

Este es un paso que queda pendiente, pues es el sector en el que precisamente hace más falta identificar, diagnosticar, medir y evaluar cuantitativa y cualitativamente los contextos cambiantes plurales y complejos de sus mercados y su entorno. Es igualmente clave, porque los recursos son limitados y es preciso actuar conociendo la realidad objetiva de tal manera que las metas del cambio y del progreso estén bien definidas, al igual que las medidas necesarias para identificar, prevenir o controlar contingencias negativas. De ahí que se deben dar dos pasos importantes en la reforma de la administración pública: a) incorporar la planeación estratégica como punto de partida para identificar correctamente los problemas y necesidades sociales en la dinámica de los cambiantes entornos nacional e internacional, así como los medios y contingencias para anticipar respuestas idóneas que promuevan un crecimiento estable, sostenible y sustentable⁴⁸ y b) recuperar para el administrador

⁴⁸Sobre la importancia de la planeación estratégica en la administración pública véase Isabel Bazaga Fernández, "El Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público", en Bañón y Carrillo [1999].

público el espacio que legítimamente le corresponde de gestor social del financiamiento del desarrollo. Esto es, de gerente público comprometido con el financiamiento del bienestar general y capacitado para identificar el potencial para promover los recursos y dirigirlos de acuerdo a las prioridades socialmente identificadas como prioritarias, sin reprimir el mercado, y capacitado para un buen manejo de los recursos públicos.

CONCLUSIÓN

Una importante lección de la apertura democrática en México es que las relaciones entre la sociedad y el Estado y la sociedad y el mercado no se puedan limitar a relaciones técnicas, en debates sobre el tamaño del Estado y el grado de intervención estatal en la economía, ni en las limitaciones del mercado como motor del bienestar social. La experiencia mexicana demuestra que simplificar la política pública a política de mercado, conlleva a serios reveses y a grandes costos sociales. Es por tanto imperativo reorientar a la administración pública a su vocación de servicio, integrando lo político en el quehacer del administrador público, recuperando para la administración pública y para el administrador público la idea de Estado como eje de sus actividades y responsabilidades. Es igualmente importante reconocer que la participación estatal y la de la iniciativa privada en la vida pública son complementarias y deben, por tanto, ser coordinadas. Ésta depende de la participación ciudadana tanto en la definición de la agenda y hechura pública como en la definición del desenvolvimiento del mercado y sus instituciones. Es preciso diseñar, afirmando la democracia, instituciones que integren en su estructura y esquema decisorios al gobierno, a la iniciativa

privada, y a la ciudadanía. Este es el enfoque idóneo para promover el cambio social. Gracias a los avances democráticos, la anquilosada brecha que hay entre el Estado y la sociedad se está rompiendo y surgen formas alternativas de participación ciudadana en la definición de las políticas gubernamentales; es un proceso que debe consolidarse en el futuro. Tomando en cuenta que la intermediación bursátil es parte fundamental de la institucionalización de las economías de mercado en el mundo global del tercer milenio, un factor importante para impulsar una administración abierta que responda a las necesidades financieras del país, es el recuperar para la administración pública, y en concreto para el profesional formado en esta disciplina, su legítimo campo de acción en las finanzas públicas; de esta manera, el administrador público, con sus conocimientos y sensibilidad política puede coordinar a equipos de especialistas para que con la participación ciudadana y empresarial se consensen las estrategias de financiamiento del desarrollo. La brecha entre la ciudadanía y el sector empresarial también se está eliminando; la nueva cultura empresarial reconoce su coresponsabilidad con el Estado y la sociedad sobre la naturaleza del cambio social; aunque su responsabilidad social se ha limitado a la selección de inversiones consistentes con la sustentabilidad y a la filantropía, se reconoce que la empresa moderna debe ser abierta, ágil, innovadora, socialmente responsable, abierta a la cooperación. Esto abre la brecha para que la participación ciudadana colabore con la iniciativa privada a solventar las limitaciones del mercado. Así la participación ciudadana puede realizarse mediante consejos ciudadanos especializados; mismos que pueden ser extendidos para materializar la colaboración entre la ciudadanía y el Estado. Esto es, su conformación Estado-ciudadanía-iniciativa privada sentaría las bases para consensar metas de desarrollo y establecer los

medios estratégicos y de corto plazo para fomentar el desarrollo bajo esquemas que beneficien a todos, dejando de lado visiones de antagonismos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ DÍAZ, Ángel Eduardo [1992], *Análisis de Políticas Públicas*, serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- ARGYRIADES, Demetrios [2003], "Los valores del servicio público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado", VIII Foro de Investigación. Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, del 29 al 31 de septiembre.
- BAZAGA FERNÁNDEZ, Isabel [1999], "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- BEBCZUC, Ricardo N. [2000], *Información Asimétrica en Mercados Financieros*, Madrid, Cambridge University Press.
- BIRDSALL, Nancy y Carol Graham (eds.) [2000], *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*, Washington, D.C, Brookings Institution.
- BOZEMAN, Barry [1998], *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- BREÑA, Roberto [1995], "El debate entre el liberalismo y el comunitarismo", *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre.
- BRUDNEY, Jeffrey L., Laurence J. O'toole, Jr. y Hal G. Rainey (eds.) [2000], *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- BUCHANAN, James M. y Gordon Tullock [1965], *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Paperbacks-University of Michigan Press.

- CABRERO MENDOZA, Enrique [1995], *Del administrador al gerente público. [Un análisis de la evolución y cambio de la administración Pública, y del Perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales]*, México, INAP.
- CHAND, Vikram [2001], *México's Political Awakening*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- CORTINA, Adela [2000], *Ética de la empresa*, Madrid, Trotta.
- CROZIER, Michel [1992], "El cambio en las organizaciones públicas", *Revista de Gestión y Política Pública*, México, vol. 1, núm. 1.
- CRUZ RUBIO, César Nicandro [1998], "Las políticas públicas y el nuevo ámbito de lo público", *Espacio Públicos*, año 1, núm. 2.
- DOWNES, Anthony [1973], *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar.
- DUNSIRE, Andrew [1986], "Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público", en Kaulmann, Majoney, Ostrom y Guidance, *Control and Evaluation of the Public Sector*, De Gruyter.
- EVANS HANS DIETER y Heiko Schader (eds.) [1994], *The Moral Economy of Trade: Ethnicity and Developing Markets*, Nueva York, Praeger.
- GREIDER, William [2003], *The Soul of Capitalism. Opening Paths to a Moral Economy*, Nueva York, Simon & Schuster, 2003.
- GUERRERO, Omar [1993], "Política pública y administración pública", en *Estudios Políticos*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 4, México, UNAM, octubre-diciembre.
- [1999], *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- HERNÁNDEZ ROJO, Marco [2002], *La Bolsa Mexicana de Valores como fuente alternativa de financiamiento municipal. El ámbito institucional de su implementación*, tesis de maestría, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HUGHES, Owen E. [1994], *Public Management and Administration. An Introduction*, Nueva York, St. Martin's Press.
- JACOBS, Scott H. [1999], "La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿qué hemos aprendido?", en *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, México, INAP.

- KLIKSBERG, Bernardo [1989], *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (comp.) [1994], *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE.
- [1994], "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE.
- LANE, Jan-Erikv [1993], *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications,.
- y Svante Ersson [2002], *Government and the Economy*, Londres, Continuum.
- LIMDBLOM, Charles [1965], *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Free Press.
- MARTÍNEZ, Ifigenia, Adalberto Saldaña y John Saxe Fernandez [1995], "Soberanía popular y seguridad nacional", en Ifigenia Martínez (comp.), *Economía y democracia. Una propuesta alternativa*, México, Grijalbo.
- MEYER, Lorenzo [1995], *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano de México.
- MORENO, Pedro H. [1993], "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Políticas Públicas*, Revista de Administración Pública, núm. 84, México, INAP.
- MUNROE, William (1998), *The Moral Economy of the State: Conservation, Community Development and State Making in Zimbabwe*, Monograph in International Studies, African Series, 68, Ohio University Press.
- O'DONNELL, Guillermo y L. Philip Schmitter [1986], *Whitehead. Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- OLIET PALA, Alberto [1994], *Liberalismo y democracia en crisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales,.
- PALUMBO, Dennis J. [1980], "Simposium on optimizing, implementing and evaluating public policy. Introduction", en *Policy Studies Journal*, núm. especial 3, núm. 7, vol. 8.

- PLASENCIA DÍAZ, Adriana [1994], *Gerencia pública. Bases teórico conceptuales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- POLLIT, Christopher [1994], *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- POWELSON, John P. [1998], *The Moral Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press,
- PRAT, Margarita y Antonio M. Arroyo [2000], *Ética financiera*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas.
- RAVICH, Samantha F. [2000], *Marketization and Democracy. East Asian Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto [2002], "Acerca del tamaño del Estado de México. Breves notas en retrovisión y perspectiva", en Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre la teoría de la administración pública*, México, INAP.
- ROOZEN, Nico y Frans VanderHoff [2002], *La aventura del comercio justo*, México, El Atajo.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan [1998], *Administración pública y reforma del Estado*, México, INAP.
- [2001], *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México/Plaza y Valdés.
- SIMON, Herbert [1978], *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- UVALLE BERRONES, Ricardo [1992], "La administración pública como ciencia social tecnológica", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, segundo semestre.
- [1994], *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- [1995], "La gerencia pública: una opción para mejorar la opción del gobierno", *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 5, octubre-diciembre.

Índice

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

Primera parte

Reestructuración del financiamiento
para el desarrollo

MONEDA, CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO

<i>Eugenia Correa</i>	13
Introducción	13
Insuficiencia de ahorro o asimetrías monetarias	14
Crédito y ahorro	17
Sobrendeudamiento y transferencia de excedente	18
Consenso de Washington y quiebra del Estado	21
Bases para una nueva estructura financiera	23
Bibliografía	25

DINERO Y FINANCIAMIENTO: VISIÓN EVOLUCIONISTA

VERSUS VISIÓN REVOLUCIONARIA

<i>Louis-Philippe Rochon Sergio Rossi</i>	29
Introducción	29
Dinero endógeno: un rápido vistazo	32
La visión revolucionaria: algunos principios básicos	47
Conclusiones	59
Bibliografía	64

MIGRACIÓN, REMESAS Y DESARROLLO
EN MÉXICO

<i>Rodolfo García Zamora</i>	73
La migración de México a Estados Unidos	73
Migración internacional y remesas al inicio del siglo XXI	76
Migración internacional y remesas: ¿subsidio a la pobreza estructural o instrumento de apoyo al desarrollo?	79
Bibliografía	84

SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS, PRIVATIZACIÓN
Y DESIGUALDAD SOCIAL

<i>Gregorio Vidal</i>	87
Introducción	87
Privatización de los servicios públicos básicos	88
Formación de capital y ampliación de los servicios públicos básicos	94
Desigualdad social y servicios públicos básicos	96
Conclusiones	99
Bibliografía	101

DEUDA EXTERNA: DOS MITOS Y
UNA PROPUESTA

<i>Arturo Guillén</i>	103
Introducción	103
La deuda pública externa: el caso de la “deuda constituyente”	105
La deuda externa privada: empresas en crisis de solvencia	106
Nueva deuda externa: los mismos esquemas	107
El problema de la deuda interna: neoliberalismo y macro fraudes	108
La deuda total	110
Economía y política de la globalización: salidas falsas y perspectivas	112
Conclusión: tres tesis generales sobre la deuda	116
Bibliografía	117

Segunda parte
Política monetaria, inflación y banco central

BANCO CENTRAL Y NUEVA AGENDA MONETARIA PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD	
<i>Arturo Huerta G.</i>	121
La vulnerabilidad económica y la dificultad de retomar el crecimiento económico	121
El dinero es esencial para el funcionamiento de la economía	123
La opción de un tipo de cambio flexible (en torno al diferencial de precios y a la salida de capitales) para el crecimiento económico	125
El tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios genera mejores condiciones productivas, financieras y macroeconómicas para el crecimiento.	129
Gasto público deficitario, necesario para el crecimiento y para evitar problemas de insolvencia	130
Condiciones para retomar el manejo soberano de la política económica a favor del crecimiento económico	132
Las dificultades de la flexibilidad del tipo de cambio en torno al diferencial de precios internos <i>versus</i> externos.	133
El tipo de cambio flexible en torno al diferencial de precios no necesariamente corrige el déficit comercial.	135
El tipo de cambio flexible en torno a precios y el comportamiento de los flujos de capitales.	138
Bibliografía	141
EVALUACIÓN CRÍTICA DEL NUEVO CONSENSO MONETARIO EJERCIDO POR EL SISTEMA DE LA RESERVA FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS	
<i>Randall Wray</i>	143
Introducción.	143
¿Una aplicación práctica del nuevo consenso monetario?	145

Búsqueda de metas a tuestas: tasas reales y neutrales	147
Las deliberaciones de 1994: un experimento con el nuevo consenso monetario	154
Lecciones derivadas del experimento de 1994	161
¿Los secretos del Fed?	164
Conclusión: ¿un fraude inocente?	170
Bibliografía	173

PERSPECTIVAS DE LA INFLACIÓN GENERAL
Y SUBYACENTE DE MÉXICO

<i>Patricia Rodríguez López</i>	175
Introducción.	175
Banco de México.	176
Inflación en México.	178
Inflación subyacente.	180
Los mecanismos de transmisión.	184
Bibliografía	186

POLÍTICA MONETARIA DE METAS DE
INFLACIÓN Y OBJETIVO PRIORITARIO:
IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO

<i>Nora C. Ampudia Márquez</i>	187
Introducción.	187
Antecedentes	188
Retracción de la política monetaria.	192
Implicaciones para el crecimiento económico y el desarrollo de un objetivo prioritario: estabilidad de precios.	196
Política monetaria en México. Estrategia de metas de inflación.	200
Restricción crediticia y desbancarización.	205
Objetivos adicionales en el mandato legal de los bancos centrales	211
Evolución de la política monetaria en México	215
Conclusiones	217
Bibliografía	219

AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO, POLÍTICA
MONETARIA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

<i>Sergio Cabrera Morales</i>	221
Los bancos centrales...	221
Al banco central en México....	222
El contexto anterior a la autonomía del Banxico...	223
La autonomía...	227
Los errores...	230
Recomendaciones	234
Bibliografía	236

POLÍTICA MONETARIA Y MECANISMO DE TRANSMISIÓN
EN MÉXICO. CONTROL DE LA LIQUIDEZ Y
ESTABILIDAD MONETARIA

<i>Teresa S. López González</i>	239
Introducción.	239
Transformaciones en la función del banco central. La controversia entre objetivos e instrumentos	240
La tasa de interés como instrumento de política monetaria	241
Liberalización financiera y política monetaria: el margen de acción del banco central.	248
El mecanismo de transmisión de la política monetaria en México	256
Política monetaria y estabilidad de precios: tasas de interés y tipo de cambio	256
Conclusión	266
Bibliografía	267

Tercera parte

Democracia social y fiscal.

Desarrollo con perspectiva de género

MACROECONOMÍA, DESARROLLO Y GÉNERO

<i>Alicia Girón</i>	273
Introducción.	273
Reformas e impacto social	275
Desarrollo y género	278

Reestructuración para quién o para quiénes: comparaciones macroeconómicas	283
Macroeconomía, género y empoderamiento	288
Presupuestos y objetivos de desarrollo del milenio	293
Programa de empleo	298
Conclusiones	300
Bibliografía	302
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO O	
ESTANCAMIENTO SIN FINANCIAMIENTO	
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	307
Introducción.	307
Diagnóstico de lo que hemos avanzado en políticas de financiamiento.	309
Los temas prioritarios para la nueva agenda.	314
Reformas en materia de federalismo fiscal	317
Reforma al régimen de pensiones del ISSSTE	317
Reforma de Pemex fiscal y corporativa.	319
Reforma presupuestal y el sistema de presupuesto	321
Las Afores y su vinculación con el desarrollo nacional.	323
Sistema financiero nacional. Su régimen de propiedad ¿importa o no?	324
La banca de desarrollo. ¿Fortalecimiento o desaparición?	325
Conclusiones	326
Bibliografía	327
FEDERALISMO FISCAL	
<i>Ifigenia Martínez</i>	329
Bibliografía	354
FUTURO DE LAS MUJERES. LAS PENSIONES	
EN LA GLOBALIZACIÓN	
<i>Ma. Luisa González Marín</i>	355
Introducción.	355
La privatización del sistema de pensiones y sus efectos sobre las mujeres	357
Conclusiones	370
Bibliografía	371

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y PRESUPUESTOS
DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

<i>Paloma de Villota</i>	373
Introducción.	373
Presupuestos con perspectiva de género.	373
Participación femenina en el mercado de trabajo y discriminación fiscal.	375
La carencia de neutralidad de los diferentes régimenes tributarios en la imposición sobre la renta en el ámbito de la Unión Europea	379
Índice del grado de discriminación de la tributación familiar	383
Cálculo del índice de discriminación fiscal para diferentes países de la Unión Europea	389
Valores del índice de discriminación fiscal en 12 países de la Unión Europea	393
Conclusiones	396
Bibliografía	399

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

<i>Rosa Iris Guevara</i>	401
Introducción.	401
Expansión de la matrícula en el mundo.	402
Educación superior en México	403
Gasto en educación superior	409
Conclusiones	412
Bibliografía	413

GASTO EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
EN MÉXICO (1960-2005 Y MÁS ALLÁ)

<i>Armando Labra M.</i>	415
Financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología en el contexto de la nueva agenda monetaria, fiscal y financiera	415
Tendencias del financiamiento público a la educación superior y la investigación científica 1960-2005	418
Etapa de “freno y arranque”.	430

Escenarios y alternativas para el financiamiento de las políticas de educación superior, ciencia y tecnología	437
Conclusiones	444
Reflexión final	446
Bibliografía	447
DISTRORSIONES DEL SISTEMA FINANCIERO Y HEGEMONÍAS	
<i>Noemí Levy</i>	449
Nuevas estrategias de desarrollo bajo el modelo de liberalización financiera	449
Antecedentes del sistema financiero mexicano y el financiamiento del desarrollo	450
Crisis de la deuda externa, desregulación bancaria, dinamización bursátil y políticas macroeconómicas	457
Globalización del sistema financiero y nuevas formas de financiamiento	465
Conclusiones	475
Bibliografía	477
ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y DEMOCRACIA PARA EL FINANCIAMIENTO	
<i>Alejandra Cabello y Edgar Ortiz</i>	481
Estado y mercado y participación social	481
La administración pública abierta del financiamiento bursátil	486
La apertura de las políticas financieras y del mercado	492
Recuperación del Estado en la administración pública	498
La Administración Pública Abierta del Financiamiento del Desarrollo	505
Conclusión	512
Bibliografía	514

Debate fiscal y financiero: agenda del cambio estructural
se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante
el mes de junio del año 2010. La edición, en papel
de 75 gramos, estuvo al cuidado de la
oficina litotipográfica de
la casa editora.



