



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



Primera edición, 5 de noviembre de 2013

© UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán,
México, Distrito Federal

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
04510, Coyoacán, México, Distrito Federal

ISBN 978-607-02-4778-1

Hecho en México
Made in Mexico

Digitalización y desarrollo: Archivo Óptico S.A. de C. V.
Alma Rosa Chiapa Hernández
Peso: 220 Mb, Formato: PDF

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier
medio sin la autorización escrita del titular de los derechos
patrimoniales



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

José Narro Robles
Rector

Eduardo Bárzana García
Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Verónica Villarespe Reyes
Directora

Gustavo López Pardo
Secretario Académico

Aristeo Tovías García
Secretario Técnico

Roberto Guerra Milligan
Jefe del Departamento de Ediciones



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



Inicio | **Presentación** | Capítulos



El análisis del deterioro de las finanzas públicas y la pérdida de capacidad de la política fiscal para estimular el crecimiento económico y la generación de empleo en las economías emergentes y, en particular en México, tiene como referente principal el proceso de globalización. La inserción de estas economías al proceso de globalización mundial se ha sustentado en la aplicación de políticas económicas dirigidas a asegurar los flujos de capitales externos, atentando contra las condiciones productivas, financieras y macroeconómicas internas necesarias para un crecimiento sostenido y estable.

Las presiones sobre el sector externo y los mayores requerimientos de flujos de capitales han conducido a la elevación de las tasas de interés domésticas, lo cual debilita las finanzas públicas y la función del sector bancario nacional. Así, de una alta tasa de interés doméstica real depende la entrada de capitales externos, que a su vez permiten mantener el tipo de cambio nominal fijo; con lo que se compromete la entrada y permanencia de capitales externos, debido a las expectativas inciertas sobre la capacidad del gobierno para alcanzar la estabilidad macroeconómica que garantice la estabilidad de capital financiero tanto nacional como internacional.

Esta estabilidad nominal del tipo de cambio y la disciplina fiscal no cuentan con bases productivas, financieras y macroeconómicas sólidas; por el contrario, en este marco de políticas fiscal, monetaria y crediticia restrictivas, la recesión se profundiza, reproduciendo la inestabilidad monetaria y cambiaria. De manera que las presiones en las finanzas públicas, en el sector externo y en la banca, como resultado de estas políticas, aunadas a la alta vulnerabilidad de los mer-

cados financieros internacionales atentan contra la estabilidad cambiaria y contra la reducción de la inflación, desestimulando la entrada y permanencia de los capitales externos.

A la política monetaria de altas tasas de interés, encaminada a disminuir las presiones de la demanda sobre los precios, y a la atracción de capitales externos que ha incrementado la deuda pública interna, se suman los procesos de esterilización de divisas que ha venido realizando la banca central de los países de menor desarrollo, para evitar los incrementos en la oferta monetaria y en los niveles de liquidez que presionan sobre los precios y la balanza comercial, poniendo en peligro la estabilidad del tipo de cambio nominal y la reducción de la inflación.

Así, los requerimientos de mayor flujo de capitales externos, y la consiguiente fijación de altas tasas de interés en que ha colocado la globalización a dichas economías, conducen a un mayor endeudamiento interno del sector público, que deteriora las finanzas públicas y prepara el escenario económico para una crisis fiscal de efectos sistémicos. Analizar este referente y sus impactos en la política fiscal y financiera en países de insuficiente desarrollo como los latinoamericanos, ha sido la meta, el objetivo de cada uno de los autores que nos acompañan en esta obra.

Este libro, *Globalización financiera y nuevo marco institucional: referencias obligadas para la política fiscal y financiera*, ha sido estructurado en cuatro partes, de las cuales, la Primera de ellas "Nueva regulación y nueva instituciona-





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



Inicio | **Presentación** | Capítulos



nalidad”, inicia con el trabajo titulado “Nueva institucionalidad para la reforma hacendaria en México”, en el que María Irma Manrique Campos busca definir a las instituciones y diferenciarlas de las organizaciones, mediante la revisión de los teóricos, para ubicarlas como el conjunto de reglas y normas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y los grupos sociales. Su estudio ha adquirido relevancia a partir de la década de los años cincuenta del siglo xx, y se distinguen en la *teoría de las instituciones* por lo menos dos enfoques, los que enfatizan los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia y, los que enfatizan los conflictos sociales y distributivos que generan. A pesar de las diferencias en las formas de concebir a las instituciones, las recientes teorías combinan explícita o implícitamente varios aspectos: la participación de los agentes privados e individuales en el diseño de las instituciones en el mercado, la negociación colectiva de la oferta política mediante la participación ciudadana, es decir, toman en cuenta el quehacer político y la evolución histórica de las instituciones. Lo más relevante es considerar que en la actualidad los niveles de gobernabilidad del sistema en su conjunto se ha debilitado de manera significativa, si se comparan con los niveles de hace cuatro décadas o con los países de desarrollo similar.

En “Deuda pública interna y estabilidad monetaria en México. El dilema de la política fiscal con liberalización financiera”, Teresa Santos López González analiza la forma en que la liberalización financiera, en combinación con la elevada liquidez internacional, han convertido a la colocación de títulos del

gobierno mexicano en el segmento más atractivo y dinámico del mercado financiero internacional. La recurrencia del gobierno a la colocación de valores públicos con fines antiinflacionarios no solo ha estimulado la expansión y el carácter altamente especulativo de los mercados internacionales de títulos públicos, sino, lo más grave, se ha convertido en una verdadera “espada de Damocles” sobre las finanzas públicas al entramparse en un triángulo de incompatibilidad. El efecto más negativo se da con el creciente déficit financiero acompañado de una fuerte contracción del gasto público.

Noemí Ornah Levy Orlik, con su trabajo titulado “Déficit público e inflación en México: un enfoque teórico-empírico”, demuestra que el déficit público *per se* no causa inflación ni distorsiones en el crecimiento económico. Una segunda conclusión es que la relación inversa entre la tasa de interés, la demanda efectiva y los precios, no necesariamente existe. De hecho, la tasa de interés se vuelve el instrumento de política monetaria principal, debido a la imposibilidad de manipular los agregados monetarios. En el análisis de la política monetaria mexicana de los noventa, se muestra que los objetivos intermedios y finales se mantuvieron, así como su instrumento central, aunque hubo importantes modificaciones después de la crisis de 1994. Así, la inflación no está relacionada con aumentos del poder adquisitivo de los trabajadores; Segundo, no hay relación entre la interferencia estatal en la economía y la inflación; tercero, en México existe una conexión directa entre la tasa de devaluación, la inflación y los rendimientos de los certificados de Tesorería. Se muestra confiada en que es posible activar la economía por medio de políticas fiscales expansivas, siempre





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



Inicio | **Presentación** | Capítulos



y cuando no generen expectativas negativas en los agentes económicos, especialmente entre los inversionistas institucionales.

“Bajo crecimiento y déficit público. Los retos de la política fiscal en México” de Luis Ángel Ortiz Palacios, revisa las reformas fiscales que se llevaron a cabo entre 1988 y el inicio de los años 2000, y considera que permitieron avanzar en el proceso de convergencia con los indicadores de nuestros principales socios comerciales en el TLCAN, lo que permitió la reducción en la carga fiscal que compensó la pérdida de la eficiencia de la fiscalización. Pero la recaudación disminuyó, limitando la capacidad de gasto, y por ende, la calidad de la infraestructura pública. El proceso de privatización contribuyó a reducir las anticipaciones inflacionarias, pero descuidó los efectos en la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de operación.

En la segunda parte, “Globalización en la economía del sector público”, el primer trabajo titulado “Soberanía y globalización” de Ramón Martínez Escamilla, establece que la estructura del Estado mexicano es mucho más vasta y compleja que su componente estrictamente social, ya que se desdobra en instituciones, corporaciones y aparatos de poder, de manera que es posible analizar las cuatro aristas de su soberanía. Los encarnan los componentes de la clase política a la manera de personal político en todas sus categorías y niveles, y ahí se trasladan todas las expresiones de la lucha entre las clases sociales de las cuales provienen. El Estado, dice, puede siempre manifestarse más o menos soberano o más o menos globalizador, en función de los efectos directos e indirectos de la democracia, de su ejercicio, pero sobre todo en el grado de

desarrollo que en el ámbito nacional ha alcanzado la propia democracia.

Hugo Alberto Michel Uribe en “Globalización financiera y operaciones extrapresupuestales del gobierno federal en México: ¿solución o nuevos problemas?”, afirma que el virtual agotamiento de los Pidiregas confirma la urgencia de una reforma fiscal en México, que permita mejorar las finanzas de Pemex y aumentar los recursos para el gasto público. De este modo, carecen de viabilidad las propuestas de diversos representantes empresariales para aplicarla en otras áreas de intervención pública, como parte de una estrategia de crecimiento económico y aumento de la competitividad del país.

Lorenzo Santos Valle en “Globalización y soberanía en lo económico”, asegura que a la vista de los resultados positivos y negativos de la globalización, con otros autores, defiende la posición de hacer compatibles los valores sociales y económicos, porque de otra manera se desencadenarán explosiones sociales y una oposición violenta desde una pluralidad de ángulos que hará difícil el progreso. Se pronuncia por un modelo (finlandés) que combina una dinámica económica informacional con protección colectiva del trabajo y una fuerte justicia social.

En la tercera parte “Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financiera”, el trabajo de Alma Chapoy, sobre “Globalización financiera y vulnerabilidad sistémica en México”, asegura que el creciente endeudamiento con el exterior por parte del sector privado en años recientes es un factor de vulnerabilidad, por los riesgos de reversiones de capital.





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



Inicio | **Presentación** | Capítulos



Se pronuncia porque se reanude el crédito bancario a particulares y empresas, ya que es necesario que el sector público reduzca su absorción del ahorro interno. Encuentra que la deficiencia principal del sector bancario en México es que la intermediación de los bancos comerciales es insuficiente y aunque se fortaleció cuando se extranjerizó, siguió restringiendo el otorgamiento de crédito a empresas y particulares. En general, considera que es necesario hacer cambios para avanzar en el fortalecimiento de los ingresos federales y estatales en beneficio de la sociedad y de las clases más necesitadas.

Constantino Pérez Morales es el autor de "Dinámica de las finanzas públicas de las entidades federativas en México", donde muestra que las finanzas públicas estatales deben descentralizarse de las federales, pues desde hace una década, es notable la presencia de un creciente déficit fiscal, de un endeudamiento creciente, con situaciones de recesión y pérdida de dinamismo de las economías locales, pues aunque el federalismo actual ha permitido contar con mayores recursos, subsisten problemas de mala administración y hasta de corrupción.

En "Crédito, salarios e inflación en México", Guadalupe Mántey deriva de su análisis que el crédito dirigido a la inversión productiva no es inflacionario ya que en México la inversión bruta fija incrementa sensiblemente la productividad marginal del capital, lo que abate los costos unitarios. En segundo lugar, la disponibilidad de crédito aumenta los diferenciales salariales de los trabajadores más calificados, sin generar presiones inflacionarias, porque en el mercado laboral primario el empresario distribuye de manera discrecional las ganancias derivadas del incremento de la productividad.

Tercera, debido a la declinación secular del salario mínimo real en México, una parte de las ganancias en productividad que se derivan de la acumulación de capital fijo también se transmiten discrecionalmente a los trabajadores del mercado secundario. Y cuarta, que si bien el crédito sustituye de manera eficaz al ahorro interno en el proceso de acumulación de capital productivo, no resuelve la restricción externa del crecimiento.

En la cuarta parte, "Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos", el trabajo de José Héctor Cortés Fregoso, "La integración económica mexicana y su impacto en los salarios y el empleo", muestra que la globalización de los mercados de bienes y servicios financieros hace necesaria la evaluación de los efectos de los procesos de apertura comercial en general y de integración económica en particular. Los resultados sobre los efectos de la integración económica del TLCAN parecen coincidir con las tendencias.

En "Flujos de inversión y desarrollo económico" Martín Romero Moret expresa que las variables macroeconómicas no son la única referencia obligada para el aprovechamiento de los flujos internacionales en el crecimiento y desarrollo económico, también lo son las políticas estatales de innovación.

Para Gabriela Ríos Granados, en "Sistema tributario mexicano: las reglas misceláneas y las reglas generales en materia tributaria", el aumento que año con año tienen las resoluciones misceláneas va en detrimento de los causantes, quienes viven entre el gigantismo de estas reglas que expresan la amplia discrecionalidad de que hace gala la SHCP en México por ello resulta muy difícil





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



establecer su naturaleza jurídica, con lo que se da lugar al quebrantamiento de los principios de reserva de ley, de legalidad, de seguridad jurídica y de división de poderes.

El conjunto de trabajos que se presentan en esta obra guardan entre sí coherencia y rigor suficientes para poder ser estudiados y leídos con reposo, ganando gran conocimiento. Se agradece, como siempre el apoyo logístico y de Santiago Hernández, técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas y también a la solidaria actitud de mis compañeros del Departamento de Ediciones.

Coordinadora

María Irma Manrique Campos





GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



- » **I. Nueva regulación y nueva institucionalidad**
- » **II. Globalización en la economía del sector público**
- » **III. Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financieras**
- » **IV. Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos**



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



✓ I. Nueva regulación y nueva institucionalidad

- Capítulo I. Nueva institucionalidad para la reforma hacendaria en México
María Irma Manrique Campos
- Capítulo II. Deuda pública interna y estabilidad monetaria en México: el dilema de la política fiscal con liberalización financiera
Teresa Santos López González
- Capítulo III. Déficit público e inflación en México: un enfoque teórico- empírico.
Noemí Ornah Levy Orlik
- Capítulo IV. Bajo crecimiento y déficit público. Los retos de la política fiscal en México
Luis Ángel Ortiz Palacios

» II. Globalización en la economía del sector público

» III. Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financieras

» IV. Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



» I. Nueva regulación y nueva institucionalidad

» II. Globalización en la economía del sector público

- Capítulo V. Soberanía y globalización. El problema de la gobernabilidad económica
Ramón Martínez Escamilla
- Capítulo VI. Globalización financiera y operaciones extrapresupuestales del gobierno federal en México: ¿solución o nuevos problemas?
Hugo Alberto Michel Uribe
- Capítulo VII. Globalización y soberanía en lo económico
José Lorenzo Santos Valle

» III. Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financieras

» IV. Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



- » **I. Nueva regulación y nueva institucionalidad**
- » **II. Globalización en la economía del sector público**
- » **III. Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financieras**
 - Capítulo VIII. Globalización financiera y vulnerabilidad sistémica en México.
Alma Chapoy Bonifaz
 - Capítulo IX. Dinámica de las finanzas públicas de las entidades federativas en México, 1990-2000.
Constantino Pérez Morales
 - Capítulo X. Crédito salarios e inflación en México
Guadalupe Mantey de Anguiano
- » **IV. Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos**



GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y NUEVO MARCO INSTITUCIONAL: REFERENCIAS OBLIGADAS PARA LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS, COORDINADORA

SEGUNDO SEMINARIO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA



[Inicio](#) | [Presentación](#) | [Capítulos](#)



- » I. Nueva regulación y nueva institucionalidad
- » II. Globalización en la economía del sector público
- » III. Límites y contradicciones de la liberalización y la desregulación financieras
- ✓ IV. Globalización y desregulación. Vulnerabilidad del sector externo y riesgos sistémicos

- Capítulo XI. La integración económica mexicana y su impacto en los salarios y el empleo
José Héctor Cortés Fregoso
- Capítulo XII. Flujos de inversión y desarrollo económico
Martín G. Romero Moret
- Capítulo XIII. Sistema tributario mexicano: las reglas misceláneas y las reglas generales en materia tributaria
Gabriela Ríos Granados

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA REFORMA HACENDARIA EN MÉXICO

María Irma Manrique Campos

INTRODUCCIÓN

Existe una gama extensa de acepciones acerca del concepto institucionalidad, específicamente, sobre el de *instituciones*, pues de manera genérica se entiende que las instituciones son aquellas que reciben la denominación, al constituirse en entidades que desempeñan una función de interés público, por lo general benéfico o docente.¹ Con todo lo ambigua que pueda parecer la conceptualización, permite el acercamiento a lo que hoy día, desde un punto de vista más cercano a una definición que conduzca a los teóricos del institucionalismo económico –que ha conformado toda una corriente de pensamiento económico y social que se inicia en Estados Unidos a fines del siglo XIX– a proponer su propio enfoque al análisis empírico de las instituciones típicas del sistema capitalista.

A partir de entonces, se dieron a conocer una gran cantidad de estudiosos sobre este tema, que coinciden en considerar que las instituciones representan un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad, es decir, un proceso de producción particular, que cuando se reproduce crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente de manera autónoma. Por otra parte, es necesario reconocer que la institución y la institucionalización son conceptos centrales de la sociología, en general usados por los analistas en presencia de reglas autoritarias o de una organización obligatoria.

En términos generales, las instituciones, como la familia, el Estado, las constituciones, el liberalismo, el proteccionismo, las Iglesias, las escuelas, las prisiones, integran un conjunto de reglas, normas, procedimientos formales e informales, creados y aceptados por la población, que encauzan, armonizan la vida en sociedad; y, al hacerlo, imponen restricciones a individuos, empresas o gobiernos cuando su comportamiento contraría al interés general [Ibarra, 2006: 11].

¹ El *Pequeño Larousse* [2003], dice que es “cosa instituida” o “cada uno de los órganos del Estado o de una sociedad” u “órganos constitucionales del poder soberano en la nación”.

North define a las instituciones como "las reglas del juego de una sociedad o, de manera más formal, como las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" [2006: 13]. Las clasifica como instituciones formales (leyes estatales, regulaciones) e instituciones informales (convenios, normas de bienestar, códigos de conducta, impuestos), que están unidas por el *enforcement* de ambas.

Es importante la *diferencia* que North establece *entre organizaciones e instituciones*, pues considera de manera muy lógica desde el punto de vista epistemológico que mientras la institución es el conjunto de reglas, las organizaciones son los individuos que acatan dichas reglas con el fin de conseguir un objetivo común. Además, hace hincapié en que estas definiciones se circunscriben en ciertas proposiciones que definen las características de un cambio institucional.

La continua interacción de las instituciones y las organizaciones en una economía de escasez y competencia es el camino para el cambio institucional. La competencia fuerza a las organizaciones a continuar invirtiendo en adquirir conocimientos y destrezas para sobrevivir. El tipo de habilidades y conocimientos que las organizaciones adquieren de manera particular influyen en la percepción que pueden tener acerca de las oportunidades y por tanto inducen a cambios institucionales. La estructura institucional dicta los tipos de conocimiento y habilidades para tener el máximo beneficio.

Entonces, se puede definir a las instituciones como el conjunto de reglas y normas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y los grupos sociales. Ya que estas son construcciones que han evolucionado históricamente y han sido moldeadas de acuerdo con las demandas exigidas por la sociedad, por lo que, en cada país asumen características diferentes de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada área económica y social.

De acuerdo con su formalización, las instituciones pueden ser *formales o informales*, las primeras son las reglas escritas en las leyes, reglamentos, códigos, constituciones, etc.; son construcciones creadas por los individuos para enfrentar problemas específicos y de coordinación económica, política y social. La aplicación de estas normas debe hacerse valer por un poder coercitivo y son del ámbito público. Mientras que las segundas son reglas no escritas, las cuales se modifican y acumulan en el transcurso del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres, por ejemplo, los códigos de conducta, de valores, ideas y tradiciones de un pueblo. Este tipo de normas no necesitan de un agente externo para hacerlas valer y están circunscritas en el ámbito privado [Ayala, 2005:66-67 y 2000: 322-323].

Pueden clasificarse también, según su origen, en sociales y estatales. Las sociales son reglas establecidas por consentimiento en una comunidad y acordadas de manera espontánea, cumplidas voluntariamente por los individuos que así las aceptan. En cambio, las estatales son aquellas impuestas por un agente externo a los individuos o a la comunidad, y el Estado obliga a su cumplimiento; este tipo de instituciones son esenciales y decisivas por su carácter obligatorio y compulsivo.

El análisis de las instituciones adquirió relevancia a partir de la década de los años cincuenta y primeros de la de los sesenta; sin embargo, no existe una teoría como tal que describa cuál es el comportamiento ideal y cómo deben crearse, mantenerse y funcionar las instituciones. Knigh [1992] plantea que la *teoría de las instituciones* puede dividirse en dos enfoques: las que enfatizan los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia, y las que hacen énfasis sobre los conflictos sociales y distributivos que se generan; ya que se considera que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, debido a la existencia notable de la desigualdad que los mismos individuos tienen para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración y cumplimiento de las diferentes reglas; por lo que las instituciones pueden ser manipulables si los agentes con mayor poder, mayor capacidad de organización, de conocimientos y de decisión la utilizan para algún fin específico.

En el ámbito teórico se reconocen cuatro conceptualizaciones teóricas de las instituciones: la neoclásica, la contractualista, la evolucionista y la histórica. North parece inclinarse por el concepto histórico, pues afirma que las instituciones que tenemos en cualquier momento en particular son heredadas del pasado, son

[...] la solución buena o mala de problemas del pasado, que hemos tenido y están incorporadas al mundo actual; es decir, que la estructura institucional obedece a la estructura construida con base en una estructura del pasado, la cual se seguirá modificando hasta crear un cambio institucional acorde con la evolución de las sociedades en el transcurso del tiempo, lo cual resulta clave para entender el pasado y el presente [North, 2006: 13].

A pesar de las diferencias en la forma de concebir a las instituciones, las recientes teorías combinan explícita o implícitamente varios aspectos de ellas: la participación de los agentes privados e individuales en el diseño de las instituciones en el mercado, la negociación colectiva en el mercado político por la participación ciudadana [Ayala, 2005: 61] es decir, toman en cuenta el quehacer político y la evolución histórica de las instituciones.

La cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis económico recientemente; muchos estudiosos han incorporado a las instituciones como centro de análisis de su tesis sobre la realidad social. Los estudios sobre la labor institucional han abierto una brecha amplia de investigaciones tanto en la economía, sociología como en la política; en las que las instituciones desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones, para bien o para mal [Ibarra, 2006: 13].

No ignoramos que los agentes principales en nuestro sistema económico como en muchos otros, las instituciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas, etc., tienen un papel dominante en la vida contemporánea; de ahí, la conveniencia de analizar el rol que desempeñan las instituciones; por qué estas se articulan y se estructuran, se integran, se forman y lo contrario de todo ello, promuevan y restringen nuestras conductas, reglas, códigos, entre otros. Además, constituyen y construyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre los individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.

Los avances teóricos de estas teorías en el campo económico llevaron al estudio del **neoinstitucionalismo económico**. Los antecedentes del neoinstitucionalismo económico provienen tanto de los economistas clásicos como del historicismo alemán, la escuela austriaca y el marxismo.

Los economistas clásicos formularon premisas fundamentales:

1. La idea de que los individuos tienen una inclinación innata al intercambio como una conducta humana sustantiva.
2. El egoísmo de los individuos y la búsqueda del logro de su interés conducen al bienestar de la sociedad.
3. Los mercados libres permiten maximizar el bienestar individual mediante la cooperación con otros individuos.
4. La libre competencia entre los individuos es la institución reguladora del mercado [Ayala, 2005: 30].

Como se puede observar, los clásicos aceptaron que las instituciones, reglas, contratos, y en general la reglamentación del gobierno, era indispensable para entender el funcionamiento de los mercados, a pesar de ello, la relevancia que estos le otorgaron a las instituciones en el transcurso del tiempo se fue diluyendo hasta casi desaparecer, tan es así que los neoclásicos de finales del siglo XIX y principios del XX, se preocuparon poco por el papel que desempeñaban estos entes. El análisis neoclásico se encaminó hacia una sociedad sin instituciones, su complejidad quedó reducida a lo que llamaron *homo economicus*.

Los neoclásicos estadounidenses Commons y Vlade (citados por [Ibarra, 2006:12] criticaron la ortodoxia económica como una concepción abstracta; y, fueron Coase [1960], North [1990] y Williamson [1985] quienes demostraron la necesidad de analizar los costos de transacción que se realizaban en el mercado, debido a que este era tan solo un aglutinado de instituciones, las cuales determinaban desde su nacimiento hasta su eficacia. De hecho, la economía neoclásica se centró en el intercambio económico con un enfoque micro; las elecciones racionales de los individuos conducirían a la asignación eficiente de los recursos, sin la necesidad de la intervención de las instituciones. El intercambio y la conducta se estudiaron como actividades al margen de las instituciones, en el contexto del mercado y la conducta de los individuos [Ayala, 2005:31].

El análisis radica en la interacción de agentes económicos bajo la idea de que la sociedad y la economía se conciben como un sistema comunicado por las instituciones en el que estas se desarrollan y cambian en el transcurso del tiempo y de las necesidades que las sociedades demandan. Pese a las ideas neoclásicas, la necesidad de estudiar y discutir el intercambio y la conducta económica tomando en cuenta a las instituciones llevó a Max Weber [1922] a analizar de manera simultánea las relaciones entre la economía, las instituciones y los valores.

Vale recordar que Veblen [1904] es considerado fundador del institucionalismo económico moderno, al establecer que el enfoque microeconómico basado en el modelo del *homo economicus* era más que solo precios, cantidades y mercados, postulando que la economía es una red de instituciones y valores que organizan y moldean el comportamiento económico de los individuos, quienes reaccionan y toman decisiones frente a cambios en los precios relativos, pero también tomaban en cuenta las instituciones.

Este esfuerzo realizado por Veblen tuvo sus frutos, pues a partir de sus ideas se desarrollaron diferentes perspectivas del enfoque institucionalista para analizar el funcionamiento de la economía. Destacan por sus aportes J Schumpeter [1912] al introducir el papel del liderazgo y la capacidad empresarial en la organización y el mercado y la innovación técnica. Los institucionalistas han retomado y desarrollado estas ideas en el análisis de los efectos de la industrialización sobre la organización económica, social y política. F. Knigh [1921] incorporó el concepto de incertidumbre asociado al desconocimiento económico y la forma en que este afecta el comportamiento económico de los individuos. Ideas retomadas y abordadas por los institucionalistas para incorporar en su análisis los problemas de asimetría e información incompleta, riesgo moral, selección adversa; desafiando con ello las posturas neoclásicas de información completa y perfecta para el intercambio y las elecciones.

Commons [1934] define a las instituciones como una acción colectiva emprendida para ampliar la libertad y la acción individual como una condición indispensable para crear mercados libres. Otros llegaron a la conclusión de que la falta de información y conocimiento completo altera el comportamiento económico de los diferentes agentes, y en su análisis sobre las instituciones, contribuyó con la idea de la "racionalidad limitada", que consiste en que las elecciones racionales y maximizadoras de los individuos son restringidas o limitadas por las instituciones y los valores existentes, así como por su baja capacidad de conocimientos, información y cálculo, lo que constituyó un fuerte golpe a la premisa neoclásica de elección racional.

La escuela institucionalista retomó cada una de las ideas anteriores, entre otras contribuciones, para combinar las categorías propias del análisis económico y de la teoría de las instituciones, y con ello conocer su impacto sobre la legislación económica, los valores y la cultura en el comportamiento económico de individuos y grupos, y así trascender los estrechos límites de los enfoques basados en el modelo *homo economicus* (*hombre interesado: racional*), el cual considera un mundo sin restricciones y sin fricciones, es decir, sin instituciones, donde los problemas se resuelven sin costo de transacción.

North [1995] establece que el institucionalismo concibe al mercado como una institución compleja, resultado de los arreglos económicos, sociales e institucionales a los cuales llegan los individuos y que operan de manera simultánea en la sociedad, la política y la economía. Bajo ese contexto, el mercado no es el único, ni el mejor mecanismo de asignación de recursos; por el contrario, las instituciones públicas y privadas, directamente a través del mercado, contribuyen de manera significativa a cambiar la asignación de recursos, contribuyendo a la mayor o menor eficiencia económica.

Ayala [2005] considera que el institucionalismo ha contribuido a mejorar el entendimiento de la economía en los aspectos que a continuación se establecen:

1. La economía no se reduce a relaciones entre mercados, precios y cantidades. En realidad, la dinámica de la economía no podría entenderse sin el importante papel que tienen los derechos de propiedad, los contratos, las negociaciones políticas, las acciones colectivas, las regulaciones económicas, los sindicatos y en general, las intervenciones del Estado en la economía mediante la amplia gama de políticas públicas.
2. La economía tiene que ser estudiada de manera dinámica y como un todo (holísticamente). El institucionalismo sostiene que es plausible la existencia de distintos puntos de equilibrio. En parte, debido al papel de las instituciones, es decir que, en ocasiones, las instituciones pueden mejorar las cosas, pero también pueden desmejorar la asignación de recursos.

3. Es importante el comportamiento microeconómico individual, pero tanto o más importante es el comportamiento macrosocial de los grupos, las fuerzas políticas y las coaliciones sociales cuando actúan en procesos de elección pública y acciones colectivas en las cuales además coexisten elecciones mercantiles y no mercantiles, y,
4. Es importante el análisis empírico de los fenómenos vinculados a las instituciones, y no solo por los métodos deductivos típicos de los modelos económicos abstractos.

El estudio del neoinstitucionalismo económico surge como un intento de explicar las diferencias que frente a situaciones comunes se daban en distintos países. Por ejemplo, North cuestionó por qué algunos entramados institucionales eran eficientes para promover el desarrollo económico, mientras que otros en condiciones similares no lo eran. Se cuestionaban también, por qué los actores económicos demandaban cosas distintas en diferentes países; por qué los intereses de clase se manifestaban de manera diferente en cada nación. Como respuesta a estas preguntas surge el institucionalismo tradicional y como crítica a las posturas excesivas de la economía neoclásica, que modela el comportamiento económico a partir de la elección racional de los actores, imaginando una racionalidad sin restricciones, fricciones y costos de transacción [Romero, 1999: 10]. Esta tendencia no es homogénea y coexisten diferentes corrientes; desde aquellas cercanas a la corriente neoclásica, hasta las que rechazan de manera rotunda sus fundamentos teóricos.

Entre los principales analistas del neoinstitucionalismo se encuentran Coase, Williamson y North, considerados los más rigurosos de esta escuela. Estos han manejado una diversidad de temas, entre los cuales se encuentran la organización y operación de las empresas, la división entre empresas y mercados; la formación de sistemas de mercados, costos de transacción; el papel de los procesos políticos, las estructuras de poder y los mecanismos de decisión.

Por su parte G. Tullock, A. Alchian, M. Olson, H. Demesetz, R. Posner, G. Becker y G. Stigler; comparten en cierta medida los supuestos neoclásicos y abordan temas como: la elección pública, los derechos de propiedad, la búsqueda de la renta, el capital humano y social, entre otros muchos [Ibarra, 2006: 13].

Es Coase el autor pionero que introduce el concepto de "nuevo institucionalismo" en el contexto del análisis económico en su libro *The Nature of the Firm* [1937] y en *The Problem of the Social Costs* [1960], los cuales contribuirían a desarrollar el concepto de costos de transacción, el cual podía ser minimizado por el *governance que surge en el mercado*. Williamson [2002] establece que los mercados y las jerarquías son los mecanismos del *governance*. North, por su parte, manifiesta la necesidad de reducir el oportunismo individual mediante

el sistema de derechos de propiedad complejo. En términos generales, estos autores tratan de darle validez a la incorporación de las instituciones en la solución de las fallas en el mercado [Ibarra, 2006: 13].

Algunos analistas establecen que la escuela neoclásica no ha sido capaz de reconocer el importante papel de las instituciones en el quehacer económico en la economía contemporánea. Por ello, North sí estableció la necesidad de contar con una teoría de las instituciones en la que se tomaran en cuenta las fricciones y los costos de transacción que afectan al mundo real, que contribuya a dar luz al análisis neoclásico respecto a la realidad actual.

Varios acontecimientos en nuestra historia económica han hecho surgir los análisis institucionales, entre ellos el desplome de la Unión Soviética que implicó la construcción institucional de mercados, jerarquías y modos de vida diferentes. Otro es el impacto que ha tenido el ajuste internacional al nuevo orden mundial, forzando la apertura de las fronteras, a la desregulación, es decir, a la desaparición de los controles estatales y la transferencia de la soberanía económica en los países atrasados, obligando a modificar de manera significativa el ámbito internacional.

En el caso de México, las reformas aparejadas a la inclusión del modelo neoliberal se establecieron con grandes vacíos y deficiencias institucionales que acentuaron y multiplicaron los trastornos sociales del cambio, tales como la desindustrialización, la expansión de la pobreza, las deficiencias para integrarnos a la economía global, la capacidad deficiente o frenada por el Estado para atender las demandas sociales, la erosión del prestigio de la democracia.

El interés por los temas institucionales ha surgido incluso en el escenario actual, por ejemplo, el Banco Mundial, en uno de sus reportes [2001 al 2003] justifica la adopción y puesta en marcha del Decálogo del Consenso de Washington como condición para lograr el "desarrollo sustentable", en particular en países de América Latina, ya que en India, China o Corea, que lograron ritmos de crecimiento y desarrollo impresionantes, tuvieron el buen tino de alejarse de las recomendaciones ortodoxas de dicho Consenso. Es decir, mantuvieron la intervención estatal, establecieron o controlaron consorcios productivos públicos, aceptando la existencia de derechos imperfectos de propiedad y estableciendo barreras de comercio cuando fue necesario hacerlo; además, llevando a cabo técnicas de convivencia entre la planeación y el mercado.

La comparación entre los resultados de aplicar las recetas de la teoría convencional y los que realmente se han alcanzado en América Latina, ha conducido a los defensores del cw a establecer como causa del atraso lagunas institucionales o fallas de gobierno. Para remediarlo, recomendaron la adopción de reformas llamadas "de segunda generación" (regulatorias, legales, de transparencia, laborales, etc.) similares a los complejos

institucionales alcanzados con el tiempo por los países del Primer Mundo, en vez de modificar sus posturas o sugerir que se perfeccionen las recomendaciones de política [Ibarra, 2006: 15].

Estas reformas de segunda generación supuestamente apuntarían a establecer un sistema económico eficiente y efectivo, *cambiando drásticamente las instituciones del Estado*, por la vía de la modernización con base en la reducción de la burocracia, el fortalecimiento del derecho de propiedad y el mejoramiento del sistema judicial.

Los cambios institucionales llevados a cabo en México, por ejemplo, no fueron eficientes ni equitativos. El cambio de instituciones públicas por privadas como en el caso de los bancos, no estuvo aparejado por ninguna otra institución que estableciera los controles necesarios que evitaran el abuso de la concentración del poder de mercado (instancias reguladoras y de acceso a la información), lo que lleva a reflexionar en la necesidad específica de crear o sustituir instituciones, dependiendo del momento histórico, cultural y económico.

EL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO (NE)

Se reconoce a este enfoque como una combinación interdisciplinaria de economía, derecho, teoría organizacional, ciencia política, sociología y antropología para entender la vida de las instituciones sociales, políticas y comerciales o económicas. Se apodera libremente de disciplinas como las ciencias sociales, y las incorpora en un lenguaje económico, con el fin de explicar cómo las instituciones crecieron, con qué propósitos sirven, cómo cambian y cómo se transforman.

La característica principal del NE ofrece una postura más realista del papel del Estado. A diferencia de la postura neoclásica, considera la participación del Estado como un agente importante del sistema económico y a este le atribuye ciertas funciones, como el de atenuar los problemas de información incompleta; la incertidumbre y el riesgo en las elecciones económicas de los agentes; la disminución de los costos de transacción; la definición de los derechos de propiedad y los contratos, etcétera.

A diferencia de otras corrientes teóricas, el NE reconoce que el Estado puede fallar al tratar de mejorar las condiciones de bienestar social, además de afectar ocasionalmente la conducta económica de los individuos, sus elecciones y preferencias, la asignación y distribución recursos y, en general, las condiciones económicas de la producción y el intercambio [Ayala, 2003: 317]. Bajo este contexto, la teoría del neoinstitucionalismo económico, en contraste con la neoclásica, introduce el rol del Estado en un mundo económico caracterizado

por la existencia de instituciones, conflictos sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbres y riesgos (fricciones y restricciones).

Para los teóricos del NE el Estado *es un agente endógeno*, regulador del intercambio y corrector de las fallas del mercado, excluyéndolo de un papel ético y externo, es decir, desempeña un rol positivo y/o negativo en la conducta y elecciones de los individuos, porque fija y vigila el cumplimiento de las reglas fundamentales que permiten, estructuran y establezcan el intercambio.

La suma es que las instituciones son esenciales para el desempeño de la economía, porque contienen las restricciones e incentivos de los individuos; es decir, las propias instituciones conforman una estructura tanto de restricciones como de incentivos que estimulan (o no) el intercambio económico, político, social y humano, para tomar decisiones al invertir, ahorrar, innovar o emprender. Tales decisiones no surgen de manera espontánea del mercado y de la dotación de factores, sino de las instituciones, bien diseñadas con el fin de cumplir un objetivo.

Los defensores del NE destacan que las restricciones económicas establecidas por las instituciones tienen la misma importancia que las impuestas por los propios individuos. Por ejemplo, las limitantes del presupuesto o las provenientes del ámbito tecnológico, se reciben de las instituciones, que emiten señales decisivas para las elecciones económicas de los individuos en áreas de la inversión, de la innovación tecnológica, del consumo, etcétera.

El orden institucional es un mecanismo de gran valor para esta corriente, porque es este el que inhibe los conflictos y tensiones sociales resultado de las decisiones individuales y las necesidades colectivas que dificultan la coordinación y la cooperación en el intercambio.

Como plantea Ayala [2000:325], "si eventualmente el mercado permitiera establecer mecanismos de coordinación económica y alcanzar una eficiente asignación de recursos; estos mecanismos y resultados no garantizarían *per se* la equidad y la justicia social". Por ello, los individuos demandan la existencia de instituciones que permitan mejorar la equidad en la distribución del ingreso. El hecho de que las instituciones no nazcan de una decisión individual sino de una decisión del Estado quien las diseña y opera, tiene la virtud de que pueden ser impuestas a la colectividad a pesar de que esta no las haya demandado.

Por ello se insiste en que las instituciones necesitan de un agente endógeno que las imponga y las haga valer, y ese ente es el gobierno, y su función principal es disminuir en lo posible las expectativas de riesgo y

frustración colectiva para así garantizar la certidumbre en el intercambio, mediante reglas y normas que reduzcan el riesgo de expectativas inestables.

En este contexto, las instituciones tienden a ser modificadas para asegurar que van a adaptarse a diferentes fases del desarrollo de la sociedad y que la existencia de *innovaciones en el marco legal* e institucional sean el resultado de un diseño intencionado por parte de los actores estratégicos en busca de un beneficio óptimo en la esfera pública.

Esta teoría se ha ido posicionando en el ámbito internacional como una de las corrientes más influyentes que contribuyen a comprender de mejor manera nuestra realidad y, a partir de sus herramientas, modificarla para lograr resultados colectivamente beneficiosos. Vale insistir en que las instituciones son diferentes de los agentes, y de las organizaciones que las generan, aplican, usan y vigilan; que no son neutrales, ni exógenas al intercambio, y que por ello, el cambio institucional permea la conducta económica y el intercambio en la economía.

Puede decirse entonces que el neoinstitucionalismo proporciona a la economía una teoría de las instituciones sobre un marco teórico riguroso y analíticamente poderoso para probar que estas son relevantes para el desempeño de una economía y, además, que la teoría de las instituciones es una herramienta heurística sin la cual habría el riesgo de caer en la descripción.

REGULACIÓN Y NUEVAS FORMAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Desde los años ochenta, muchos países iniciaron una serie de reformas dirigidas a transformar no solo el aparato del Estado, sino también a incorporar **nuevas formas de institucionalización de las relaciones entre los individuos y las organizaciones gubernamentales**. Con estos cambios, el sector público ha adoptado diversos tipos de organizaciones y nuevas formas de operar y funcionar que, en muchos casos, han conducido a una creciente falta de coordinación y sincronización en el funcionamiento del sector público. Este movimiento se nutre de diversas perspectivas económicas y gerenciales, y se le ha conocido fundamentalmente como Nueva Gestión Pública (NGP).

Uno de sus elementos principales ha sido la introducción de un conjunto de reformas regulatorias que han implicado la creación y el desarrollo de un conjunto de agencias semiautónomas reguladoras del mercado,

muchas de las cuales se desarrollan en marcos institucionales creados con anterioridad. Algunos de los argumentos principales para la creación y evolución de estos organismos son, por un lado, la creencia de que por medio de los instrumentos y normas que estos expiden, los mercados podrían mejorar su desempeño, y por otro lado, la idea de que el diseño institucional bajo el cual estas agencias funcionan, proporcionaría una mayor autonomía e independencia, así como una mayor autoridad formal, sin contar con efectos nocivos en las prácticas democráticas de una sociedad. Entre las consecuencias de esta llamada reforma regulatoria se encuentra la creación y transformación de las agencias reguladoras caracterizadas por su búsqueda de independencia para regular el comportamiento de los agentes económicos y de los ciudadanos en nuevos sectores de la economía, así como para mejorar las relaciones entre los individuos y las organizaciones públicas mediante los *mecanismos de transparencia y responsabilidad*.

Uno de los desafíos más importantes para los gobiernos ha consistido en descubrir un equilibrio apropiado entre la flexibilidad y la autonomía necesarias para el desempeño de estas agencias reguladoras, y establecer los mecanismos institucionales que permitan introducir nuevos principios y valores derivados de la puesta en marcha de las reformas, *sin que ello implique una disminución en la capacidad institucional del Estado*.

Se dice que en América Latina como en otros países, el hecho de delegar facultades reguladoras a las agencias semiautónomas no ha producido los efectos deseados en términos de despolitización y eficacia [Mota Prado, 2007]. De ahí que la implementación de estas reformas llamadas también posNGP, así como la reforma regulatoria, han traído una serie de consecuencias no esperadas. Por ejemplo, algunas de ellas han tenido como resultado una mayor atomización de la administración pública [Christensen y Laegreid, 2002]; y por otro lado, la introducción de nuevas formas de control a la par que el aumento en la fragmentación del conocimiento generado en los organismos del gobierno. Esta fragmentación y atomización de la administración pública no solo ha logrado reducir la capacidad institucional del Estado, sino también incrementar los problemas de coordinación en el desempeño del sector público tanto horizontal como vertical.

Sin embargo, una de las preocupaciones principales ha sido la *ausencia de instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas* [Flinders y Buller, 2006] y legitimidad en sus decisiones; es decir, el dilema que se presenta con frecuencia en el diseño institucional y la puesta en práctica de las nuevas agencias reguladoras radica en cómo establecer y diseñar organismos que necesitan suficiente autonomía y flexibilidad para realizar sus funciones.

En relación con el *término regulación*, existen tres enfoques:

1. El que ve a la regulación como un conjunto de instrumentos de autoridad mediante normas, reglas y agencias públicas autónomas, así como diversos mecanismos para supervisar y promover la realización de tales normas.
2. El que refiere a *cualquier clase de intervención gubernamental en la economía y la esfera privada para alcanzar un propósito o bien común, ya sea por medio de los impuestos o por otro tipo de presiones*.
3. Aquel que se refiere a cualquier tipo de involucramiento del Estado y de organismos no estatales como forma de control social [Christensen y Laegreid., 2005].

Según Majone [1996], hay dos formas principales de regulación, el estilo americano y el europeo. El primero tiene una opinión positiva sobre el mercado y el sector privado y sugiere alguna clase de autorregulación; el segundo, argumenta que la regulación podría alcanzarse mediante la existencia de mecanismos descentralizados, ya sea por la propiedad estatal de las empresas o bien *con un Estado fuerte que sea capaz de regular* las actividades económicas.

El *Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)* agrega la importancia que tiene el papel de las instituciones dentro de los mecanismos reguladores, específicamente la forma en la cual estos organismos proporcionan incentivos para mejorar las fallas en la asignación de los recursos, puesto que se reconoce que el comportamiento y las decisiones son formados por las instituciones. Bajo esta perspectiva del (NIE), la economía se vuelve algo más que mercados y precios, pero también los contratos y las normas formales que proporcionan certeza a los mercados y a los agentes, es decir, que los procesos económicos, tales como la regulación, ocurren dentro de un marco institucional [Ayala, 1998].

Por consiguiente, la mayor parte de las fallas del mercado en las cuales las agencias reguladoras tienen que intervenir se atribuyen a los problemas de coordinación y al aumento de los costos de la transacción asociados al diseño de los contratos en términos de incentivos positivos y negativos [Ayala, 1998].

Las reformas regulatorias alrededor del mundo han surgido con frecuencia como resultado de la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la llamada posNGP. En términos generales la NGP incluye:

1. *Reducción del tamaño del sector público* y la búsqueda de la eficiencia por medio de un mecanismo de privatizaciones de empresas públicas y, en segundo lugar, mediante la generación de contratos con el sector privado para mejorar los servicios públicos;

2. *Reorganización de los sistemas de función pública* para lograr una cultura más emprendedora en el gobierno por medio de cambios estructurales y una orientación al cliente;
3. *Aplicación de métodos gerenciales para aumentar la autonomía y la responsabilidad* de las agencias públicas por medio de la aplicación de indicadores de desempeño y la evaluación por resultados [Minogue, 1995].

Aunque la *NGP* ha llegado a ser considerada un híbrido teórico con distintas transformaciones en el sector público, los países que han lanzado este tipo de reformas por lo general comparten algunas características en común [Christensen y Laegreid, 2005].

Así, *la NGP se puede ver como una compleja mezcla de cambios*, que incluyen, entre otros, cortes presupuestales, establecimiento de contratos para la prestación de servicios públicos, el concepto de cliente, la competencia externa o interna como mecanismo para motivar a servidores públicos y a la organización, la flexibilidad para los funcionarios públicos, la separación de la política u la administración, la descentralización, rendición de cuentas, incorporación de instrumentos de *gerencia financiera para las reformas del presupuesto, planeación estratégica y estilos de liderazgo en el papel de la gerencia, el uso de tecnología de la información, y una participación más activa del ciudadano en los asuntos públicos* [Holmes y Shand, 1995].

En este sentido, la reforma regulatoria ha sido caracterizada principalmente por una nueva manera de formular normas y reglas para regular los mercados y los cuasimercados, así como el establecimiento de organismos semiindependientes que regulan el comportamiento de los agentes en ciertos sectores de la economía. Sin embargo, el diseño y desarrollo de estas agencias ha creado con frecuencia más dilemas que soluciones para mejorar la prestación de los servicios públicos y eficiencia del gobierno, sobre todo en términos del equilibrio entre el control ejercitado por los políticos o los ministerios y la autonomía necesaria para los funcionarios que tienen un contacto directo con los ciudadanos [Richards y Smith, 2006; Culebro, 2008].

Además, el desarrollo de las reformas regulatorias y la creación de organizaciones autónomas como parte del movimiento de la *NGP* y de la *posNGP* han originado también un conjunto de tensiones y contradicciones; por ejemplo, por un lado se reconoce que en gran medida la *NGP* y las reformas del *posNGP* han sido promotoras de la creación de mercados y de cuasimercados mediante los *procesos de privatización y desregulación*, no obstante, al mismo tiempo, se ha visto un crecimiento considerable de reglas, y una mayor complejidad en el diseño institucional de los reguladores, del número de agencias y de niveles de gobierno [Gilardi *et al.*, 2006].

EL NEOINSTITUCIONALISMO EN MÉXICO

Los arreglos institucionales a los cuales llegamos los mexicanos en momentos importantes de nuestra historia, como dice Ayala, no fueron encaminados a consolidar un modelo cercano a la democracia liberal,

[...] sino más bien el común denominador fue la precariedad de sus instituciones democráticas y liberales, dando como resultado el fortalecimiento de los grupos de poder y camarillas que buscaron fortalecer el Estado y las instituciones públicas, al tiempo que impulsaron programas de reformas que privilegiaron la protección de los derechos sociales de las colectividades por encima de los derechos individuales.

Así,

[...] un Estado que se construyó en medio de instituciones democráticas débiles o inexistentes condujo inevitablemente a un régimen en el cual las minorías han gozado de privilegios enormes. Esta debilidad institucional explica, en buena medida, el notable saqueo que ha padecido ancestralmente el país con sus distintas modalidades: corrupción gubernamental y del sector privado, búsqueda de la renta de los empresarios en actividades en las que intervienen el sector público, amparo de rentas monopólicas, devaluaciones abruptas, déficit públicos inmanejables e insostenibles, y por último, pero no menos importante, riesgo de confiscación o de expropiación estatal de activos en cualquiera de sus formas [Ayala, 2003:20].

No cabe duda que México ha caminado hacia el desarrollo institucional, y así lo reconoce incluso la OCDE [2006: 12]. Entre los logros que le reconoce se encuentra el conjunto de instituciones sólidas e independientes como el Banco Central, la Comisión Nacional de Competencia, la Comisión de Mejora Regulatoria, el IFE, la ampliación de la autonomía de la Suprema Corte de Justicia; la Ley de Transparencia Federal, etc., así como el desarrollo de mecanismos encaminados a la coordinación de los diferentes órganos de gobierno que fortalecen el entramado institucional necesario para avanzar hacia el desarrollo económico.

Sin embargo, el solo hecho de crear instituciones no garantiza el éxito deseado, ya que estas tienen que ir aparejadas con el funcionamiento y operatividad del Estado de derecho. No es difícil comprobar que en México no se ha consolidado el marco institucional que permita adoptar las políticas necesarias para generar dicho desarrollo económico sostenido.

Cabe preguntarse qué ha pasado con las políticas de ajuste y cambio estructural que prometían la modernización, pues a pesar de que se aplicaron con disciplina y rigor, no condujeron a la prosperidad ni a la modernización. La respuesta es compleja, pues se suponía que la debilidad estaba en los mecanismos de mercado y en las distorsiones provocadas por la intervención gubernamental.

La debilidad institucional profundizó pues las políticas tradicionales promotoras del crecimiento, que aplicadas en el pasado reciente, han estado equivocadas porque solo se han enfocado a la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados, la apertura comercial, la privatización, la desregulación y las políticas cambiarias y monetarias, que no han logrado remontar la falta de competitividad, la presencia de monopolios, la debilidad de las instituciones financieras, la falta de transparencia y de rendición de cuentas.

Hasta el presente, el Estado de derecho se encuentra en un grave deterioro y tiene una disminución significativa en su capacidad para atender demandas sociales de los principales grupos del país, pero sobre todo, es notable la ausencia de reglas del juego que permitan discutir, diseñar, poner en práctica y evaluar la calidad de las políticas públicas y las reformas de las instituciones que muchos agentes demandan. Los niveles de gobernabilidad del sistema en su conjunto se han debilitado de manera significativa, si se comparan con los niveles de hace cuatro décadas o con los países de desarrollo similar.

El ejemplo más conspicuo es el modo como diseñaron y aplicaron las reformas institucionales de las últimas décadas, o la manera incompleta en que se aplicaron algunas de ellas. México fue prolijo en reformas, algunas de ellas muy importantes. En el *ámbito económico se introdujeron alrededor de 400 reformas* [Clavijo, 2001]; sin embargo, su rasgo principal es que quedaron truncas: la reforma fiscal, por ejemplo, no pudo llevarse a la práctica porque los grupos de poder se opusieron férreamente a ello. La revisión del proteccionismo industrial fue un proceso lento y tortuoso; las exigencias de la competencia internacional, más que la presión interna de los grupos, se convirtieron en el incentivo más poderoso para que los gobiernos profundizaran la liberalización comercial y el desmantelamiento abrupto de la política industrial que bajo distintas modalidades se había venido aplicando. La revisión de esta política no fue resultado de un acuerdo genuino y negociado entre los principales actores. Por el contrario, estas reformas se diseñaron en la oficina del presidente, se aprobaban por una mayoría aplastante en el Congreso, y los más diversos grupos de interés las aceptaban porque recibían beneficios, les convenía mantener el *statu quo*, o sencillamente no tenían poder para enfrentarse a las decisiones del Ejecutivo.

Así, las cámaras industriales, banqueros y comerciantes, los obreros organizados en sindicatos y las centrales campesinas siempre terminaban por subordinarse a los designios presidenciales, no porque no pudieron o no tuvieran poder, sino porque no tenían incentivos (dependían de favores gubernamentales).

Las reformas de distinta naturaleza que se instrumentaron en las últimas dos décadas fueron sin duda profundas y, en buena medida, reorganizadoras a fondo de las relaciones de poder. Lo más importante es que se dieron desde arriba, como en el pasado, y con una profundidad insospechada; reflejando los intereses estrechos de los grupos en el poder. Se trataba de introducir solo aquellos cambios o reformas que les sirvieran para mantener la estructura de poder que les beneficiaba.

Las reformas económicas, en particular las radicales, alteran la distribución del poder, aunque no sea uno de sus objetivos explícitos. "Detrás de la privatización, de la desregulación, de la reforma fiscal y de la descentralización de las competencias presupuestarias y tributarias del gobierno federal hay un reacomodo del poder entre los grupos y un nuevo esquema del reparto del excedente [Clavijo, 2001: 30].

Las reformas produjeron, no cabe duda, un profundo reacomodo entre los principales grupos de interés. Probablemente, uno de los ejemplos más destacados fue el de los banqueros. Este grupo fue duramente afectado por la expropiación bancaria y produjo una de las realineaciones de los grupos de interés más profundas sobre las cuales se tenga registro, quizá solo comparable al de los terratenientes durante la reforma agraria, o el de las empresas transnacionales petroleras en la expropiación. Otros ejemplos son los industriales por la apertura y liberalización, y las élites burocráticas por el cambio en la importancia de la participación del Estado.

En hecho de gran trascendencia para México ha sido la reforma económica iniciada en los años ochenta, con los objetivos de "reducir la intervención estatal; disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico; medido por sus resultados tan dolorosos a vuelta de casi tres décadas.

La secuencia de las reformas, los tiempos de su aplicación y su interrelación con las políticas y los objetivos macroeconómicos no pueden evaluarse solo a la luz de los primeros resultados o sin considerar los condicionantes externos y la situación inicial de la economía mexicana.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ayala Espino, José (1999). *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____, (2000), *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión a las teorías modernas del Estado*, M. A. Porrúa/FE-UNAM.
- _____, (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE.
- _____, (2005), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE.
- Coase, Ronald (1960). "The Problem of Social Cost" en *Law and Economics*, Universidad de Chicago.
- Commons, John (1934). *Institutional Economics*, Nueva York, MacMillan.
- Christensen, Clayton y Per Laegreid (2002). "Coping with modern leadership roles-the problematic redefinition of public companies", en *Public Administration*, 80(1), University of Bergen.
- _____, (2005). "Marketing malpractice: the cause and the cure" en *Harvard Business Review*, diciembre.
- Clavijo V. Sergio (2001). *Las finanzas públicas en Colombia. evolución y desafíos (1965-2002)*. Bogotá, Colombia, Editorial Uniandes.
- Culebro, Moreno Jorge (2008). *Aprendizaje organizacional y reforma administrativa. La introducción de la NGP en el gobierno mexicano*, México, UAM Cuajimalpa/Juan Pablos.
- Flinders, M. y Buller, J. (2006). "Despoliticisation: Principles, Tactics and Tools", en *British Politics*, 1(3): pp.1-26.
- Gilardi, Fabrizio *et al.*, (2006). "Regulations in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America", en Hodge, Graeme (ed.) *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Holmes M. y Shand D. (1995). "Management Reforms: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years" en *Governance*, 8: pp. 551-576.
- Ibarra, David (2006). "Reforma e instituciones", en *Economía UNAM*, vol. 8, mayo-agosto. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Knigh J. (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.
- Minogue, Kenneth (1995). *Politics: A Very Short Introduction*, Australia, Center for Policy Studies and the European Foundation.
- Mota Prado, Mariana (2007). "The Paradox of Rule of Law Reforms: How early reforms can create obstacles to future ones", en *University of Toronto Law Journal*, vol. 60, núm. 2.
- North, Douglas (1995). Conferencia en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Argentina; página electrónica: http://undp.org.ar/archivos/conferencia_prof_douglas_north.htm, consultado [26/07/07].
- _____, (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Prado Robles, Gustavo (1998). *El pensamiento económico de Douglas North*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bolivia.
- Richards y Smith (2006). *Government and Oppositions*, Oxford University Press.
- Romero, Jorge Javier (1999). "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y cercanías", en Powell, Walter y Paul J. Dimaggio [comp.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad del Estado de México y FCE.
- Shumpeter, Joseph A. (1912). *The Theory of Economic Development an inquire into profits, capital, credit, interest and business cycle*, Chernivtsi, Universidad de Ucrania.
- Veblen, T. (1904). *The Theory of Business Enterprise*. <http://socserv2.soceci.mcmaster.ca/~econ/ugem/3113/veblen/busent/index.html>.

Weber, Max (1922). *Economía y sociedad*, México (versión castellana del Fondo de Cultura Económica).

Williamson, Oliver (2002). "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract", en *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), pp.171-195.

DEUDA PÚBLICA INTERNA Y ESTABILIDAD MONETARIA EN MÉXICO: EL DILEMA DE LA POLÍTICA FISCAL CON LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

Teresa S. López González¹

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, en México se han venido instrumentado un conjunto de programas de ajuste y estabilización combinados con reformas estructurales profundas, que implicaron cambios radicales en sus políticas tradicionales de desarrollo económico basadas en la intervención estatal. En la nueva política económica, el eje central del crecimiento lo constituye el sector exportador liberado, donde la política industrial tiene como fin la consolidación y fortalecimiento de un sector exportador dinámico y competitivo. En este nuevo modelo económico la redefinición y reestructuración de la participación del sector público en la economía constituye un factor esencial, ya que se supone que la desregulación económica permitirá crear el mejor ambiente institucional para la toma de decisiones de los agentes económicos.

Bajo esta concepción, hacia finales de la década de los años ochenta se inicia en México la reforma económica, cuyo resultado inmediato fue la afluencia masiva de flujos de capitales externos. En un decenio se pasaba de la escasez a la abundancia de divisas. Se aseguraba que la afluencia de divisas era producto de las expectativas positivas que sobre el comportamiento de la economía mexicana tenían los inversionistas extranjeros; y además que las mismas contribuirían a la recuperación económica, necesaria para elevar el bienestar de la población, tan deteriorado por el estancamiento económico derivado de la crisis de la deuda externa de 1982.

Estas predicciones no se cumplieron; por el contrario, en un contexto de desregulación económica, los flujos masivos de divisas generaron graves problemas debido a la inconsistencia de las políticas instrumentadas por el gobierno mexicano para absorber dichos flujos de manera productiva.

¹ Profesora de carrera de la FES-Acatlán

La autoridad monetaria, en su afán por mantener la afluencia de capitales externos que le permita sostener un tipo de cambio nominal estable, se ha visto obligada a mantener un alto diferencial de tasas de interés internas con respecto a las externas, a pesar del efecto sobre la actividad productiva. Por su parte, la desregulación económica, al transformar el papel del Estado en la economía, modificó el objetivo del gasto público, que pasó de ser un elemento activador del crecimiento económico al de estabilizador de los precios y, en general del sistema financiero. Así, la nueva combinación de políticas monetaria y fiscal restrictivas instrumentadas desde 1990, alimentó la generación permanente de déficits externos y fiscales que han venido deprimiendo la actividad económica, causantes de la fragilidad del sistema financiero, y por tanto, de la crisis de 1994.

En este trabajo se estudian los efectos de la liberalización financiera, concretamente de los flujos de capitales externos de corto plazo, sobre el comportamiento de las finanzas públicas en México. En particular, se analiza la relación entre deuda pública interna y estabilidad monetaria. Con este propósito se dividió el trabajo en cinco incisos. En el primero, se presentan las principales características de la liberalización financiera internacional; en el segundo, se analiza el proceso de expansión del mercado de títulos públicos; en el tercer apartado, el análisis se centra en la inestabilidad monetaria que generan los flujos de capitales de corto plazo. Por último, en los incisos cuatro y cinco, se analiza el caso de México, haciendo énfasis en el comportamiento de la relación deuda pública interna y déficit público.

I. LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL CAPITAL

El derrumbe del sistema de Bretton Woods, que se inicia con la decisión unilateral de la no convertibilidad metálica por parte de Estados Unidos en 1971, y la cual respondía a problemas que le eran propios (como el nivel de su doble déficit, presupuestario y comercial), pone fin a la paridad del dólar con el oro y abre el camino al sistema de tipos de cambios flexibles. Esto estimuló la permanente inestabilidad monetaria que hizo del mercado de cambios el principal segmento de los mercados financieros internacionales. El carácter desestabilizador de dicho mercado se explica por su elevada proporción en el total de los activos financieros a nivel mundial, y por la búsqueda de rendimientos altos, conservando un grado máximo de liquidez.

El proceso de desregulación financiera instrumentado por los gobiernos estadounidense y británico aceleraron el surgimiento de un sistema financiero internacional liberalizado. En efecto, las medidas aplicadas a partir de 1979 pusieron fin al control de los movimientos de capitales con el exterior de las dos plazas financieras más grandes del mundo, acelerando así las entradas y salidas de los capitales externos.

La instrumentación a mediados de los años ochenta de políticas de desregulación financiera en las demás economías europeas y en los países en desarrollo, inyectó mayor dinamismo a la expansión de los mercados de obligaciones interconectadas internacionalmente. En ese momento, la formación de mercados de obligaciones respondía a las necesidades de los gobiernos y de los grandes fondos centralizadores del ahorro. En el caso de los gobiernos, respondía a la urgente necesidad de financiamiento de los déficits presupuestarios de los gobiernos de los países industrializados, ya que la consolidación de un mercado de obligaciones abierto a los inversionistas financieros extranjeros permitió el financiamiento del déficit presupuestario por medio de la colocación de los bonos gubernamentales y otros papeles de la deuda pública en los mercados financieros.

De esta manera, los valores públicos conformaron mercados de obligaciones dinámicos que alentaron la expansión de los mercados financieros internacionales, gracias a los rendimientos estables y líquidos que ofrecieron, y a que sus mercados secundarios permitieron que dichos títulos fueran siempre negociables. No debe olvidarse que los activos financieros representados por divisas también constituyen un segmento importante, pues estos se sustentan en operaciones de arbitraje y especulación, base de las operaciones de los mercados cambiarios.

Por su parte, la liberalización de los fondos de pensiones y de inversión ha estimulado la expansión del mercado de valores a nivel mundial, de manera que las instituciones dominantes ya no son los bancos, sino los mercados financieros y los intermediarios financieros no bancarios. Los bancos se enfrentaron a la fuerte competencia de estos últimos, los cuales operan casi exclusivamente en el mercado bursátil, tal es el caso de los fondos de pensión y los fondos comunes de inversión. Son precisamente estos fondos los más beneficiados por los procesos de desregulación financiera al acceder a la colocación de títulos en los mercados financieros. En este sentido, no es fortuito que las reformas de desregulación se iniciaran Estados Unidos y Reino Unido que son las dos plazas financieras más importantes, tanto por su tamaño como por la variedad de instrumentos de colocación de capitales. Además, estas dos economías también son las que cuentan con los más importantes fondos de pensión privados a nivel mundial; de manera que la proporción de los activos financieros de los fondos en relación con los montos en poder de las instituciones financieras (grandes bancos y sociedades de seguros), que hasta entonces habían sido consideradas como las más importantes, crecieron de manera acelerada desde la segunda mitad de la década de los años ochenta.

La naturaleza de los fondos de pensiones es compleja; por un lado, son el resultado acumulativo de cotizaciones sobre salarios y sueldos percibidos, cuyo objetivo consiste en asegurar a los asalariados, una vez jubilados, una pensión regular y estable. Se trata, por tanto, de una forma institucional de centralización del ahorro; y por el otro, en el momento en que el ahorro acumulado sobrepase cierto límite, los fondos de pensiones se

ubican en la categoría de instituciones financieras no bancarias, cuya función consiste en generar capital-dinero conservando su liquidez, a la vez que maximiza su rendimiento. Esta transformación en la naturaleza económica de los fondos tiene efectos directos en la estructura del sector financiero, pues los fondos dejan de ser una acumulación modesta del ahorro de los trabajadores, para convertirse en instituciones que centralizan una alta proporción del capital financiero. Y, que en su búsqueda por altos niveles de rendimientos, alimentan las fuerza especulativas [Farnetti, 2000: 210].

Por otro lado, la instrumentación de políticas de liberalización financiera por parte los países en desarrollo, en particular los del sudeste de Asia y los latinoamericanos hacia mediados de la década de los ochenta, aceleraron el proceso de globalización de las finanzas internacionales. En esta etapa, la desregulación de los mercados de acciones le siguió a la de los mercados de obligaciones, aunque la proporción de los mercados de acciones sigue siendo menos importante que la de los mercados cambiarios y de obligaciones. Pese a ello, el efecto de las variaciones de la tasa de interés en el precio de las acciones y, por ende, en el nivel de rendimiento, ha provocado efectos profundos en la instrumentación de las políticas macroeconómicas, que en el caso de los países en desarrollo han sido más graves.

La interconexión de los mercados financieros emergentes² a las finanzas mundiales liberalizadas, no solo aceleró la expansión de los mercados cambiarios y de obligaciones, sino también abrió paso al proceso de titularización de la deuda pública y la formación del mercado de obligaciones domésticas. Esta nueva arquitectura de los mercados financieros internacionales responde a las necesidades e intereses de los actores dominantes. Por un lado, los inversionistas institucionales: compañías de seguros, fondos de pensión, fondos de inversión; y por el otro, las haciendas públicas nacionales y las tesorerías de las grandes empresas y bancos. Todos estos inversionistas institucionales han preferido recurrir a la colocación en el mercado de títulos, que gracias a la eliminación de los costos de intermediación, se han convertido en el mercado más dinámico dado sus altos rendimientos y menores costos.

² La incorporación de nuevos mercados de capitales emergentes debe distinguirse de las antiguas plazas financieras, como Hong Kong y Singapur. Estas surgieron como una extensión de la plaza londinense en el marco de la vieja zona de la libra esterlina, y contribuyeron a la expansión e internacionalización de los mercados de eurodivisas en la fase inicial del proceso. Forman parte de la base institucional de la globalización financiera. Los mercados emergentes en sentido estricto, son mercados financieros verdaderamente nuevos, como ocurrió con algunos países de Asia, América Latina (México, Chile) y, seguramente muy pronto con China. En algunos casos se trata de mercados financieros que tienen varias décadas de existencia, como es la plaza de Argentina, que desde 1929 había mantenido un régimen de control estricto de los movimientos de capital y por supuesto, sin la titularización de su deuda pública; pero que a principios de la década de los ochenta es sometida a un proceso de desregulación.

II. GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EXPANSIÓN DEL MERCADO DE TÍTULOS PÚBLICOS

Una década de estancamiento económico (1970-1980) incrementó la desconfianza de los bancos para otorgar créditos a largo plazo, debido al carácter poco líquido de estos y de los riesgos asociados a los mismos; esto es, riesgo sobre los precios y riesgo de insolvencia de las empresas. Ante esta situación, los títulos se convirtieron en una opción más atractiva debido a su alta liquidez y a que dependían menos de las variaciones del capital industrial. Dada la alta subvaluación de las acciones y obligaciones (como consecuencia de la alta inflación), hacia principios de la década de los ochenta, estos títulos presentaban un potencial de apreciación alto como consecuencia del proceso de desinflación estimulado por el descenso en las tasas de interés nominales.³ En este ambiente, no es sorprendente la rápida expansión de los mercados financieros después de 1982, que además se vieron estimulados por la reestructuración industrial mediante la vía de fusiones y adquisiciones [Vidal, 2001: 121].

A este dinamismo en el mercado de títulos debe sumarse el efecto de la revolución informática y de las tecnologías de la comunicación. En efecto, su aplicación a las actividades financieras aceleró el rompimiento de los monopolios de información de los bancos y mejoró la eficiencia de los mercados financieros en términos de volumen y velocidad de las operaciones. Además, las innovaciones tecnológicas facilitaron el acceso tanto de los prestatarios como de las empresas a los mercados de títulos. De la misma manera, los nuevos productos, como las obligaciones de alto rendimiento y alto riesgo (*junk bonds*), la colocación de obligaciones privadas y las transacciones financieras mayoristas (*block trading*) estimularon el interés y preferencia de las sociedades por los mercados financieros como fuente de capital. Este desplazamiento en beneficio de los títulos y en detrimento de los préstamos bancarios disminuyó la participación de los bancos en el sistema de crédito; en tanto que las instituciones financieras emisoras de títulos, como los fondos mutualistas y los fondos de pensiones, se vieron favorecidos.

³ Recordemos que el equilibrio entre la creación de dinero crediticio y la emisión de dinero fiduciario durante el periodo 1950-1970, dependió fundamentalmente de la gestión monetaria que realizaron los bancos centrales; de manera que durante el rápido crecimiento que se registró durante estas dos décadas en el ámbito mundial, predominó el fondeo basado en el dinero crediticio. Aunque durante el periodo inflacionario de los años setenta el crecimiento de los créditos bancarios respondía más a la necesidad de los prestatarios por mantener sus niveles de gasto, en un ambiente de erosión y estancamiento de los ingresos que la inflación y la contracción de la actividad económica generaban; en tanto que los mercados de acciones y obligaciones declinaban a causa del efecto negativo del alza en las tasas de interés nominales sobre el precio de los títulos.

En un ambiente de fuerte competencia por la obtención de fondos y colocación de los mismos, hacia la década de los noventa, los bancos optaron por sumarse a este proceso de titularización del crédito por medio de algunos mecanismos. En primer lugar, los bancos realizaron inversiones masivas en títulos, de manera paralela también transformaron un importante porcentaje de sus préstamos en títulos (este fue el caso de los títulos que aseguran la liquidez de los préstamos hipotecarios), con lo que obtuvieron una doble ventaja: compartir el riesgo con otros y acelerar la rotación de sus fondos prestables.⁴ En segundo lugar, y como consecuencia de las inversiones en títulos, los bancos lograron evadir las restricciones regulatorias, con lo que pasaron a administrar, de facto, tanto fondos mutualistas como fondos de pensiones; funcionando, por tanto, como verdaderas instituciones financieras que realizan operaciones generadoras de comisiones más altas y estables que el ingreso proveniente de los intereses. Tal es el caso de las transacciones bursátiles, que si bien son altamente volátiles, también son potencialmente más lucrativas.

Esta creciente participación de los bancos en los mercados de títulos, permitió que un alto volumen de dinero "fresco" se canalizara al financiamiento de los mercados de títulos mediante la apertura de créditos bancarios renovables y de líneas de crédito a los inversionistas institucionales (fondos mutualistas, fondos de pensiones), a los corredores de bolsa, a los bancos que garantizaban la emisión de nuevos títulos, así como a los propios emisores. Al proveer de fondos a los diferentes operadores del mercado, y al adquirir ellos mismos grandes cantidades de títulos, los bancos permitieron que los mercados financieros se volvieran más líquidos y, por tanto, más seguros. Además, su oferta de fondos también permitió la compra de títulos financieros por endeudamiento; con este mecanismo de apalancamiento se incrementaban las ganancias potenciales provenientes de las operaciones en títulos, al tiempo que se reducía el monto de capital adelantado con fondos propios. Por último, los bancos comerciales han aceptado la utilización de los títulos como garantía de los préstamos para el financiamiento de la compra de títulos suplementarios; permitiendo a los inversionistas financieros efectuar transacciones de alto valor con un aporte muy bajo de capital propio.

En este contexto de liberalización financiera, los mercados de títulos públicos se convirtieron en uno de los segmentos más dinámicos y atractivos de los mercados financieros internacionales. En efecto, dichos títulos han registrado un crecimiento extraordinario desde mediados de la década de los ochenta, primero en los

⁴En el caso de Estados Unidos, en donde la reglamentación impide a los bancos actuar directamente en los mercados de títulos como corredores de valores y agentes de bolsa, encontraron mecanismos indirectos para aprovechar el auge en los mercados de títulos, financiando a los inversionistas y a los intermediarios financieros que operaba en esos mercados.

países industrializados y luego, en las economías en desarrollo. En la actualidad, las operaciones con títulos públicos superan con mucho a la de otros segmentos del mercado financiero, con excepción del mercado cambiario.

Los persistentes déficits públicos que se presentaron hacia finales de la década de los setenta en los países industrializados, alimentaron la expansión del mercado primario internacional de títulos públicos. Dicha expansión, a su vez alimentó las operaciones en sus respectivos mercados secundarios, los cuales presentaron un crecimiento todavía más sorprendente debido al carácter altamente especulativo de las operaciones que ahí se realizan. El atractivo de los valores públicos es evidente, son los títulos negociables menos riesgosos debido a que el Estado es la mejor garantía porque no puede quebrar; además de que estos títulos aumentan la liquidez en los mercados al asegurar un mercado secundario permanente.

En la medida que los déficits públicos presentaron una disminución drástica, como consecuencia de la aplicación de reformas económicas que tenían como objetivo prioritario lograr finanzas pública equilibradas, la emisión de títulos públicos dejó de ser una fuente de financiamiento de dichos déficits, para convertirse en una estrategia antiinflacionaria a medida que los flujos de capitales externos transitaban en grandes volúmenes hacia los países en desarrollo. Así, desde mediados de la década de los noventa, los déficits públicos se han convertido en una fuente de subsidios a la acumulación de reservas internacionales, vía la colocación de títulos públicos, con el consecuente incremento en la deuda pública interna y en el monto de intereses, que por dicho concepto se debe pagar a los tenedores de los títulos gubernamentales.

La afluencia masiva de capitales externos ha conducido a los gobiernos de los países en desarrollo a recurrir a la colocación de valores gubernamentales como un mecanismo de regulación de la oferta monetaria, tendiente a mantener la estabilidad de precios. En este sentido, el déficit público generado por el alto endeudamiento interno de los gobiernos, se ha constituido en la estrategia antiinflacionaria de muchas economías en desarrollo, como la mexicana.

III. FLUJOS DE CAPITALES E INESTABILIDAD MONETARIA

En un contexto de libre movilidad internacional del capital, en las economías pequeñas y abiertas, con régimen de tipo de cambio fijo (o semifijo), la inestabilidad monetaria constituye uno de los retos de la política monetaria. En efecto, la excesiva entrada de capitales, vía la cuenta de capital de la balanza de pagos, dificulta el control de la oferta de dinero y el manejo de las políticas de tasas de interés y de tipo de

cambio, lo que a su vez afecta el control de la inflación, pues el margen de elección de políticas apropiadas para lograr una adecuada absorción de los flujos de divisas se estrecha, debido a que esta política depende de la estimación que sobre la permanencia de dichos flujos se haga [Cambiaso, 1993: 5]. Por ejemplo, si se parte del supuesto de que los flujos se mantendrán durante un largo periodo en el país, y ello no sucede, su reversión implicará elevados costos de ajuste.

Es casi inevitable que el auge masivo de recursos externos conduzca a una apreciación real del tipo de cambio, que generará, entre otros problemas, una contracción en el sector exportador de bienes comerciables y una contención en la tasa de inflación. Aunque es muy probable que en el caso del sector de bienes no comerciales, en particular el de servicios, el nivel de precios se eleve. En este sentido, la bonanza de divisas por el lado de la cuenta de capitales de la balanza de pagos estaría provocando los mismos efectos que un auge tradicional ("mal holandés") de divisas,⁵ ya que mediante el efecto sobre el tipo de cambio real inhibe la producción de bienes comerciables y contiene las presiones inflacionarias, esto último en tanto no se devalúe la moneda.

Si bien es imposible determinar previamente la permanencia de los flujos de capitales; no obstante, es claro que su afluencia masiva responde a los altos diferenciales reales entre tasas de interés internas y externas. Por tanto, es evidente que su estancia dependerá de este factor altamente volátil, que genera incertidumbre en torno a la capacidad de los gobiernos para mantener los equilibrios macroeconómicos en el mediano plazo. Es conocido que una alta proporción de estos flujos, determinados directamente por dicho diferencial, tienen como destino el mercado bursátil; en tanto que la otra proporción menos cuantiosa, pero no menos importante, corresponde a la repatriación de capitales motivada por la venta de empresas públicas. En consecuencia, la afluencia y permanencia de ambos tipos de flujos exigen la aplicación permanente de una política que profundice el proceso de desregulación económica, que asegure la venta de activos fijos atractivos todavía en propiedad estatal (petroquímica, energía, comunicación, transporte, etc.), así como la instrumentación de una política monetaria de altas tasas de interés. Lo que provoca graves distorsiones de largo plazo no deseadas en la estructura productiva.

⁵ La fuerte entrada de recursos externos tanto por concepto de deuda externa (pública y privada) como por los incrementos inesperados de los principales productos de exportación, son generadores de los efectos típicos del mal holandés. Este fue el caso de México (petróleo) y Chile (cobre); son bien conocidas las graves consecuencias que el manejo inadecuado de los choques externos generaron en estas dos economías.

Por lo anterior, la autoridad monetaria debe evaluar de manera cuidadosa los efectos de la política de absorción de divisas que instrumentará. Si el ajuste se realiza mediante la apreciación del tipo de cambio real, la competitividad del sector exportador se deteriora. Si además los agentes económicos consideran que la afluencia de recursos es débil, se generarán expectativas devaluatorias; esto es, la cuenta de capitales se convertirá en el factor determinante de la cuenta corriente de la balanza de pagos [Arellano y Gutiérrez, 1994: 74].

Si la afluencia de capitales permanece por un periodo considerable (más de un año), se pueden generar dos situaciones. La primera, si la autoridad monetaria quiere evitar una reevaluación de la moneda, para no afectar la competitividad del sector externo, entonces, el elevado volumen de capitales generará un incremento inesperado de la oferta monetaria. Este exceso de liquidez provocará un aumento del gasto público; siendo una parte absorbida por el deterioro en la cuenta corriente que ocasiona el incremento de aquél (ya que se traduce en un incremento de las importaciones), y la otra parte será eliminada mediante el incremento en los precios del sector de bienes y servicios no comerciables. Sin embargo, esto último se traducirá en presiones inflacionarias si el flujo de divisas es masivo y persistente; el resultado, una continua apreciación del tipo de cambio real y una elevada acumulación de reservas internacionales, que complican el manejo de la política monetaria.

Es seguro que la permanente afluencia de divisas, en combinación con la apreciación del tipo de cambio real, conduce a una reasignación de los recursos productivos desde el sector exportador hacia el sector productor de bienes para el mercado interno, en particular hacia el sector servicios que permanece al margen del arbitraje internacional de precios, lo que truncará la estrategia de crecimiento basada en un sector exportador [Dussel, 1997: 261]. Por su parte, la elevada acumulación de reservas en el banco central (cuyo límite es la igualación del superávit de la cuenta de capital con el creciente déficit de la cuenta corriente) limitará fuertemente el manejo de una política monetaria restrictiva, en tanto no cedan las presiones inflacionarias. Ello puede obligar a la autoridad monetaria a reducir las tasas de interés internas, siendo probable que la actividad económica se reactive; lo cual es deseable, pero se pueden presentar fuertes tensiones ante la ausencia de una política industrial y crediticia que permita enfrentar los "cuellos de botella", que por lo general están presentes en las estructuras productivas de los países en desarrollo. Cabe recordar que no ha sido esta la estrategia seguida por estas economías; por el contrario, se ha persistido en mantener los altos diferenciales de tasas de interés, a costa de la recuperación del crecimiento económico.

La segunda situación, si la estabilidad en precios se ha alcanzado, y la autoridad monetaria establece como objetivo prioritario mantener dicha estabilidad, necesariamente se recurrirá a la política monetaria de altas

tasas de interés para mantener un alto diferencial que asegure la entrada masiva de flujos de capitales, que permita mantener la estabilidad del tipo de cambio nominal. Sin embargo, de nuevo la permanencia del auge vía la cuenta de capital, conducirá a una apreciación del tipo de cambio real, con lo que el propósito inicial de evitar el deterioro del sector exportador se frustrará. Ello, solo podría evitarse con la depreciación del tipo de cambio nominal, pero esto elevaría el nivel de precios. Si por el contrario, se decide sostener la estabilidad cambiaria, para no afectar al sector exportador, deberá asegurarse la estabilidad en la oferta monetaria, lo cual depende de la capacidad que la autoridad monetaria tenga para absorber el excedente de divisas mediante una reducción del crédito interno [Edwards, 1993].⁶

Por su parte, el control de la oferta monetaria dependerá de la capacidad de esterilización de la autoridad monetaria, la que a su vez está en función del tamaño del sector financiero y del monto de la pérdida⁷ que la banca central esté dispuesta a absorber, ya que el flujo de divisas responde al nivel alto de las tasas de interés reales internas. Además, con un sistema financiero desregulado, el control de las tasas de interés internas es casi imposible, ya que estas tenderán a estar determinadas por las tasas internacionales.⁸ Esta situación⁹ explica la permanente aplicación de políticas monetarias restrictivas, así como el reducido margen de acción de estas; lo cual constituye un costo muy alto en términos de crecimiento del producto y generación de empleo para las economías que aplicaron políticas de desregulación y liberalización económica.

⁶ Otra opción consiste en que la banca central absorba el flujo excedente de divisas mediante la emisión de dinero, pero esta medida es limitada y peligrosa debido a que vulnera la confianza de los agentes económicos en torno a la capacidad de la banca central para enfrentar la inflación. Además, de la permanencia o no de estos flujos, así como de sus elevados montos dependerá la opción y combinación de políticas económicas que se implementen. Por otro lado, el flujo de divisas por la vía de la cuenta de capitales necesariamente conducirá en el largo plazo a un valor inferior del tipo de cambio real de equilibrio.

En semejante situación, la autoridad monetaria puede decidir revaluar el tipo de cambio nominal, lo cual ayudará a acelerar el ajuste del tipo de cambio real a su nuevo valor; esta medida es más adecuada que dejar al tipo de cambio real en un nivel de su valor inferior al de equilibrio.

⁷ Dicha pérdida es generada porque la autoridad monetaria debe emitir pagarés que devenguen rendimientos superiores a los que recibe por los activos internacionales acumulados.

⁸ Si la autoridad monetaria deja que el tipo de cambio real se sobrevalúe, necesariamente debe dejar que las tasas de interés internas se determinen siguiendo los niveles de las tasas internacionales, para reducir las presiones revaluatorias sobre el tipo de cambio real; y por ende, la presión sobre el nivel de precios.

⁹ Es frecuente que la autoridad monetaria se enfrente al dilema de elegir políticas económicas contradictorias en su búsqueda por cumplir con objetivos internos y externos. Por ejemplo, si decide mantener fijo el tipo de cambio nominal, en un contexto de altos flujos de capitales externos, se pueden generar presiones inflacionarias que pongan en peligro la estabilidad de la economía. Surge entonces, un conflicto entre el objetivo de mantener fijo el tipo de cambio nominal y el de frenar la inflación mediante una política de estricto control del crecimiento de los agregados monetarios, que exige el establecimiento de altas tasas de interés.

IV. ESTABILIDAD MONETARIA EN MÉXICO: SUBORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y CAMBIARIA

Como se puede observar, la capacidad de las economías de los países en desarrollo, y en ese sentido, la de la economía mexicana, para absorber elevados montos de recursos externos es limitada, debido a que se enfrenta a graves problemas para controlar las presiones inflacionarias, las cuales terminan por frustrar el objetivo de crecer con base en un sector exportador dinámico y diversificado.

1. Esterilización de divisas y subordinación de la política monetaria

Las operaciones de esterilización de divisas¹⁰ que se han utilizado con frecuencia para hacer frente a este conflicto, han permitido alcanzar metas independientes para la oferta monetaria y el tipo de cambio en el corto plazo. Mediante el control de la base monetaria¹¹ (o manteniéndola intacta) se ha logrado el objetivo de estabilidad del tipo de cambio, debido a que en el corto plazo es posible lograr cierta compatibilidad entre los objetivos de tipo de cambio nominal estable y control de la inflación, mediante la combinación de medidas de esterilización y ajuste fiscal. Sin embargo, a largo plazo, sus resultados son desastrosos, ya que inducen a ineficiencia y distorsión en la estructura productiva.

En México, la política de esterilización de divisas, en un marco de casi total libertad a los movimientos de capitales, paradójicamente se ha instrumentado con éxito.¹² Ello explica que las reservas internacionales netas del Banco de México se elevaran de 6.6 en 1988 a 24.5 miles de millones de dólares en 1993. Como

¹⁰Estas operaciones consisten en la compra o venta de divisas por parte del banco central, acompañadas de un flujo de salida (o flujo de entrada) de liquidez, que se llevan a cabo mediante las operaciones de mercado abierto.

¹¹ Con el propósito de disminuir los efectos negativos de los ingresos de capitales externos, es necesario que las operaciones de esterilización se instrumenten de manera conjunta con otro tipo de medidas, tales como los controles a los movimientos de capitales y flexibilidad en el manejo del tipo de cambio. No obstante, cabe señalar que mantener fijo el tipo de cambio nominal, en un contexto de libre movilidad internacional de capitales, convierte a la cantidad de dinero en una variable fuera de control de la autoridad monetaria.

¹²En el largo plazo las operaciones de esterilización no tienen ningún efecto sobre la base monetaria, debido a que cualquier esfuerzo del banco central por alterar los agregados monetarios, pretendiendo de manera simultánea estabilizar el tipo de cambio, generará automáticamente un movimiento de capital compensatorio que anulará la acción inicial. Por ejemplo, si el banco central decide colocar una emisión de bonos gubernamentales para disminuir la base monetaria, se inducirá un aumento en la tasa de interés; y por tanto, un ingreso inmediato de capitales externos; inyectando presión al alza del tipo de cambio real. Para evitar la apreciación de este último (y por tanto, para no recurrir a la devaluación del tipo de cambio nominal), el banco central se ve forzado a intervenir en el mercado cambiario mediante la compra de divisas, restableciendo así el nivel inicial de la base monetaria.

resultado de las operaciones de mercado abierto, el crédito interno de este organismo central al gobierno se fue reduciendo prácticamente a cero, durante el mismo periodo (véase cuadro 1). El comportamiento de estas variables es el resultado del alto volumen de esterilización de divisas, que para mantener estable el nivel de precios interno, el Banco de México se ha visto obligado a realizar. Además, la drástica caída del crédito interno que otorga el Banco de México y el aumento en las reservas internacionales han generado que la base monetaria esté respaldada en más de 100% por las reservas.

CUADRO 1

Si bien el Banco de México no ha intentado, mediante operaciones de mercado abierto, compensar en su totalidad el efecto del ingreso de capitales externos; sus consecuencias ya se han manifestado. En primer lugar, la esterilización de divisas ha impedido que los flujos de capitales externos sean aprovechados para la inversión interna, ya que el poder de compra adicional obtenido por quienes tienen acceso al capital extranjero queda cancelado para otros agentes económicos. En segundo lugar, cuando la autoridad monetaria lleva a cabo operaciones de esterilización se ve obligada a colocar un pasivo que le permita retirar la liquidez inyectada por la entrada de capitales, o bien desprenderse de un activo (valores gubernamentales). Dichas operaciones afectan el desempeño financiero del banco central, debido a que el rendimiento que obtiene por la inversión en reservas internacionales, por lo general es inferior al que paga a los tenedores de valores gubernamentales.¹³

Esta política monetaria restrictiva, que se sustenta en gran medida en la esterilización de divisas, ha tenido tres efectos contradictorios entre sí. Uno, la base monetaria ha mostrado un crecimiento sostenido en términos reales. Dos, el déficit público (que no se explica por la expansión de la inversión pública), casi igual al monto del pago de intereses de la deuda pública interna, deja ver los efectos negativos de la expansión de la emisión de valores gubernamentales (Cetes) en las finanzas públicas. Tres, los ingresos de capitales han generado un mayor deterioro del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual alcanzó los 24.8 miles de millones de dólares en 1992 (véase cuadro 2).

CUADRO 2

¹³ En algunos casos, incluso pueden registrarse pérdidas, cuando el banco central no dispone de activos internos suficientes, y se ve obligado a emitir pasivos para efectuar las operaciones de esterilización.

Los cambios radicales en el comportamiento de las finanzas públicas y en el sector externo son una consecuencia de la asignación de nuevos objetivos para los instrumentos de política económica. En el caso de la política cambiaria, se le ha orientado más al logro del objetivo de reducir la inflación que a apoyar la liberalización comercial, lo que aunado al excedente de divisas, propicia la constante apreciación del tipo de cambio real y, la consecuente pérdida de competitividad del sector externo. Por su parte, la política monetaria se ha abocado de manera prioritaria a "acomodar" los altos volúmenes de flujos de capitales externos de corto plazo, mediante la emisión de valores gubernamentales que presionan al alza a la tasa de interés interna. En este sentido, podemos decir, que el Banco de México ha desempeñado un papel importante en el dinamismo y expansión del mercado internacional de capitales [Plihon, 1999: 127].

Ante el limitado margen de acción de la política monetaria, debido a la alta movilidad internacional del capital y la elevada sustituibilidad entre los activos internos y externos, el gobierno mexicano ha venido recurriendo al ajuste fiscal para evitar que la demanda agregada presione sobre el nivel de precios. De esta manera, las operaciones de esterilización han tenido que ser apoyadas por una política fiscal altamente restrictiva, para lograr la estabilidad de precios mediante el mantenimiento de un tipo de cambio nominal fijo. Ello explica que el superávit primario pasara de 38.4 en 1989 a 58.2 miles de millones de pesos en 1992, sin considerar los ingresos extraordinarios por la venta de los bancos comerciales y empresas estatales; monto que ha venido ascendiendo, hasta alcanzar los 143.4 miles de millones de pesos, para el 2000, con lo que se han aminorado las presiones sobre las tasas de interés internas que la restricción del crédito interno del Banco de México propicia [véase cuadro 3].

CUADRO 3

Por otra parte, la esterilización de los recursos externos con propósitos anti-inflacionarios, que permitió mantener la oferta monetaria bajo control, se logró a costa de un nivel más alto de tasas de interés internas comparado con el que prevalecería en ausencia de estas medidas [véase cuadro 4]. Lo que desalentó la actividad inversora de las empresas, ya que el costo del endeudamiento es superior al rendimiento esperado del capital productivo; en tanto que las inversiones financieras, bajo la forma de compra de títulos, reditúan rendimientos más altos. Retomando la expresión de Hicks [1974], se pasó de una "economía de endeudamiento" (*overdruff economy*), orientada hacia las inversiones productivas financiadas por deuda bancaria, a una "economía de fondos propios" (*autoeconomy*), en la cual las empresas tratan de maximizar sus ganancias mediante políticas de desendeudamiento y colocaciones financieras (titularización de sus tesorerías).

CUADRO 4

Este proceso se ha observado en México desde mediados de 1993, y se aceleró después de la crisis de diciembre de 1994, como una estrategia para enfrentar la caída de las ganancias productivas, originadas por la contracción del mercado interno y la alta competencia en los mercados externos. Ante tasas de interés reales altas, las empresas tratan de bajar sus niveles de endeudamiento y financiar sus inversiones con ahorros propios, provocando que la demanda de crédito bancario disminuya, en tanto que el autofinanciamiento crece.

2. Subordinación de la política cambiaria a la estrategia antiinflacionaria

La entrada de altos flujos de capital externo de corto plazo no solo permitieron al gobierno mexicano financiar, mediante la emisión de bonos públicos, el creciente déficit comercial provocado por la combinación de un tipo de cambio sobrevaluado y una alta liberalización del comercio externo, sino también cumplir con el servicio de la deuda externa. Así, mientras permanezcan los flujos de capitales externos, el reembolso de los títulos públicos a corto plazo y los rendimientos derivados de las tasas de interés están asegurados, pues ambos dependen de las nuevas entradas de capitales externos. Si la abundancia de capitales es alta y permanente, el nivel de las reservas internacionales aumentará a pesar del incremento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que permite que los agentes creen que dichos flujos serán continuos. Pero la dependencia financiera aumentará también debido a que el financiamiento del desequilibrio externo y, por ende, la irrupción o no de la crisis dependerá tanto de los nuevos como de la permanencia de los anteriores flujos externos de capitales. En otras palabras, la credibilidad sobre la capacidad del banco central para lograr la estabilidad del tipo de cambio y el mantenimiento de diferenciales positivos entre las tasas de interés internas y externas, depende del movimiento de capitales internacionales.

Ante tasas de interés internas altas, la cobertura de riesgo es una solución para los inversionistas del mercado de dinero, pero no para los que acuden a los mercados accionarios, debido a que la devaluación monetaria del tipo de cambio eleva los precios, lo que genera una contracción del ingreso real a corto plazo que afecta de manera negativa el valor de los títulos, incluso en moneda local [Kregel, 1999: 8]. Por otro lado, debido a los efectos inflacionarios y recesivos que genera la devaluación monetaria en las economías en desarrollo y abiertas, como la mexicana, el tipo de cambio nominal estable (tipo de cambio real sobrevaluado) se ha convertido en uno de los principales instrumentos para lograr la estabilidad en precios, a pesar de la reducción que provoca en el valor de los títulos de renta variable.

En este marco, la capacidad de la banca central para influir en el comportamiento de las tasas de interés de corto plazo y del tipo de cambio nominal, en tanto no se deterioren gravemente los equilibrios macroeconómicos básicos (déficit externo, déficit público), dependerá del coeficiente de reservas internacionales a importaciones y de los diferenciales de tasas de interés con el exterior. El primer indicador representa el margen de maniobra de la autoridad monetaria para intervenir en el mercado cambiario, y el segundo manifiesta el margen del banco central para sostener un tipo de cambio estable, pues este depende de los altos niveles de reservas internacionales; los cuales a su vez están determinados por los flujos de capitales externos, que se verán fuertemente estimulados si el diferencial de tasas de interés es alto.

En el caso de México, el primer indicador fue de 7.7% para 1994; lo que significaba que las reservas internacionales solo podían financiar en un porcentaje similar el total del valor de las importaciones, que habían venido creciendo a tasas muy altas (véase cuadro 2). Por su parte, el diferencial de tasas de interés, que en 1993 ya había disminuido desde 21.3 a 9.8 puntos, para 1994 vuelve a ubicarse en los 20 puntos, como una medida necesaria para contener la fuga de capitales (véase cuadro 4).

Este mecanismo de estabilidad monetaria y cambiaria, fuertemente limitado por la disponibilidad de flujos de capitales externos, conduce a que el sistema económico se reproduzca sobre el filo de la navaja, ya que la aparición de incertidumbre sobre el comportamiento del tipo de cambio puede provocar salidas de capitales, con lo que se debilita la credibilidad del banco central para obtener capitales en los mercados financieros internacionales [Dow, 1998: 211]. En México, previo a la crisis cambiaria de 1994, el tipo de cambio presentaba un margen de sobrevaluación del 29.5% (véase cuadro 3), y a pesar de que el monto de reservas era alto, el Banco de México fue incapaz de impedir la autorrealización de las expectativas devaluatorias de los agentes económicos.

Por otro lado, la calificación de "mercado emergente" para la economía mexicana estimuló la entrada de capitales especulativos, que obligó al gobierno a emitir valores públicos con el fin de esterilizar una alta proporción de estas divisas, evitando así efectos expansivos en la base monetaria y, por ende, presiones sobre la tasa de inflación. Pero, el logro de este objetivo supone el mantenimiento de altos diferenciales de tasas de interés, con lo que se reproducen las condiciones atractivas para que sigan fluyendo los capitales externos que alimentan el círculo vicioso entre altas tasas de interés, flujos de capitales y esterilización de divisas.

Al respecto, en el cuadro 5 se muestran dos aspectos importantes de esta problemática. Por un lado, la colocación de valores gubernamentales ha venido adquiriendo mayor peso en la estructura total del ahorro financiero, en promedio 20%; por el otro, los residentes en el extranjero se convirtieron en los principales

tenedores de valores gubernamentales durante el periodo 1992-1994. Ello muestra que el gobierno mexicano ha sido uno de los tomadores de préstamos más dinámicos en los mercados internacionales, al ofrecer títulos públicos altamente atractivos para estos inversionistas.

CUADRO 5

V. POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA Y FINANZAS PÚBLICAS INSANAS: EL COSTO DE LA DESREGULACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO

La evolución reciente de la deuda pública interna del gobierno mexicano representa un claro ejemplo de esta situación. La instrumentación de una política monetaria restrictiva de altas tasas de interés, como un mecanismo estabilizador ante la afluencia de grandes volúmenes de capitales externos de corto plazo, ha elevado la deuda pública y; por ende, el déficit público financiero. El deterioro actual de las finanzas públicas no tiene como contrapartida el incremento en el gasto e inversión pública, que antaño estimularon el crecimiento económico; por el contrario, este deterioro es resultado de la creciente deuda pública interna que genera la colocación de valores gubernamentales.

Durante las dos décadas que comprendió el periodo de 1950-1970, la economía mexicana presentó una tasa de crecimiento del PIB estable y sostenida. Los desequilibrios coyunturales se resolvían mediante el manejo de la emisión monetaria, del déficit fiscal y de la deuda pública interna. Así, el manejo combinado de estas variables constituyó un mecanismo que permitió sostener una relación estable entre el crecimiento del producto, el empleo y la inflación.

1. El nuevo papel de la deuda pública interna: mecanismo antiinflacionario

Los altos flujos de capitales externos, que rebasaron la capacidad de absorción de la economía mexicana, no solo han generado un creciente déficit en la cuenta corriente de las balanzas de pagos, que por lo demás no es automáticamente ajustable, sino también se han convertido en la causa del deterioro de las finanzas públicas, al obligar al Banco de México a aplicar políticas de esterilización de divisas mediante la colocación de deuda interna en niveles mayores a las necesidades presupuestales y mantener tasas de interés altas [Mántey, 1998:16].

La política de deuda pública interna en México, que históricamente había venido cumpliendo el objetivo de estimular el crecimiento económico por medio del gasto público deficitario; a partir de la desregulación financiera desempeña el papel de protección de las reservas internacionales del Banco de México, obligando a este organismo a pagar altos rendimientos por la acumulación de estas, con un claro propósito antiinflacionario, pero un alto costo fiscal para el erario público. La deuda pública interna como estabilizador del sector externo y del nivel de precios, vía la estabilidad del tipo de cambio nominal, ha sido el principal instrumento para enfrentar los efectos de un sistema financiero internacional desregulado, que ha limitado e incluso obstaculizado la capacidad de la política fiscal para lograr el objetivo de crecimiento económico y la solvencia del sistema financiero nacional.

En el marco de las reformas estructurales que en México se emprendieron desde mediados de los años ochenta, y en particular de la estrategia de finanzas públicas sanas, el gobierno federal ha venido operando con superávit primario desde finales de los años ochenta; sin embargo, los altos márgenes de endeudamiento público interno con propósitos de estabilización monetaria han incrementado los depósitos en el Banco de México por arriba de los depósitos netos necesarios para regulación monetaria.

Así, la acumulación de divisas internacionales para evitar la expansión de la base monetaria ha estado acompañada de una fuerte contracción del crédito neto del Banco de México al gobierno federal, lo que quedó de manifiesto en 1994 cuando los depósitos gubernamentales en el Banco de México solo representaron 24% del total de los valores gubernamentales negociables en circulación, mientras que los depósitos para regulación monetaria alcanzaron 78% del total de los depósitos gubernamentales en Banco de México (véase cuadro 1). La utilización de la deuda pública interna como mecanismo antinflacionario ha provocado el deterioro en las finanzas públicas debido a las altas tasas de interés, ya que el déficit económico es igual o mayor al monto de intereses devengados por esta deuda (véase cuadro 3). Podríamos decir que dicho monto constituye una aproximación cuantitativa al concepto de cuasi-renta fiscal, de la cual una parte considerable es percibida por la banca comercial oligopólica con fuerte presencia extranjera.

En México, la autoridad monetaria ha seguido una política de protección a las reservas internacionales al recurrir de manera casi permanente a la esterilización de divisas. Así, cuando el Banco de México decide elevar la tasa de interés, el gobierno federal coloca mayores volúmenes de deuda interna. Dado que el gobierno federal ha logrado montos elevados de superávit primarios desde principios de la década de los noventa, esta política de endeudamiento interno con fines antiinflacionarios, ha generado que los depósitos en el banco central se ubiquen por encima de los depósitos netos necesarios para la regulación monetaria.

En consecuencia, el incremento en la deuda pública interna no tiene como destino el financiamiento de un déficit público generado por un incremento en la inversión o gasto del sector público –como históricamente había sido–, sino el subsidio a los elevados niveles de acumulación de las reservas internacionales. En otras palabras, el gobierno federal hace la función de “prestatarario de última instancia” [Mántey, 1998:17] al endeudarse mediante la emisión de valores gubernamentales (con el propósito de mantener estable la base monetaria) y cubrir los altos rendimientos a los tenedores de títulos públicos, tanto nacionales como extranjeros.

La protección subsidiada a las reservas del banco central, con el propósito de asegurar la estabilidad del tipo de cambio nominal y, por ende, la estabilidad en el nivel de precios, ha comprometido a tal grado a la política fiscal, que hoy el déficit público no responde a las necesidades de expansión de la inversión pública, sino al pago de los intereses de la deuda pública interna. Sin embargo, la acumulación de reservas internacionales y las operaciones de esterilización tienen límites claros, que son el crecimiento del producto y del empleo, y la misma estabilidad del sistema financiero. De hecho, la mejora en el déficit primario que se presenta desde 1989, a excepción de 1994-1997 y 1998-1999, se explica por el endurecimiento de la política fiscal y monetaria que provocaron la caída de la actividad económica; en tanto que el agravamiento del déficit financiero en 1992-1993, fue resultado de la disminución en los ingresos tributarios, provocada por la caída del empleo como consecuencia de la desaceleración de la economía. En este contexto, la crisis de diciembre de 1994 dejó claro que las altas tasas de interés constituyen un elemento altamente recesivo y de agravamiento del déficit público.

2. El círculo estabilizador: deuda pública interna y déficit público. El costo de los altos márgenes de ganancias bancarias

El carácter oligopólico del mercado bancario mexicano explica que los activos financieros sin riesgo, como los Cetes, por lo general pagan mayores rendimientos que los depósitos bancarios a igual plazo.¹⁴ Ello ha permitido aplicar una política de deuda pública interna que subsidia la acumulación de reservas internacionales, que se ha convertido en una fuente desestabilizadora de la finanzas públicas al generar constantes déficit económico.

¹⁴ En un mercado bancario competitivo, los diferenciales de tasas de interés de instrumentos financieros de ahorro a igual plazo deben reflejar el grado de riesgo de los emisores.

Como consecuencia de esta estructura altamente concentrada de la banca mexicana, la expansión del crédito bancario, después de la desregulación financiera, no se basó en el pago de tasas de interés pasivas competitivas; por el contrario, la desregulación de las tasas de interés les permitió elevar a los bancos el margen de intermediación mediante la reducción de las tasas de interés sobre depósitos y el incremento en las tasas activas. En efecto, con la liberalización financiera, los bancos adquirieron la libertad de pagar por los depósitos tasas de interés menores a las tasas de mercado, obligando así al Banco de México a colocar un mayor volumen de valores gubernamentales para lograr el nivel de liquidez deseado.

Por otro lado, los diferenciales de tasas de interés entre los depósitos bancarios y los Cetes a igual plazo, han venido generando a la banca comercial ingresos extraordinarios, *cuasi-rentas*, por la tenencia de títulos gubernamentales. Ambos diferenciales, el generado por tasas de interés activas altas y tasas de interés pasivas bajas y el que proviene de tasas de interés sobre Cetes mayores a la tasas de interés de los depósitos bancarios, explican los altos márgenes de intermediación de la banca comercial en México (véase cuadro 6). Este mecanismo ha generado efectos negativos a la economía en su conjunto. Primero, representa una fuerte carga para el presupuesto del gobierno federal, vía el pago de altos rendimientos por la colocación de valores gubernamentales, que generan un alto déficit financiero acompañado de superávit primario y contracción de la actividad inversora del Estado. Segundo, al ser más altos los rendimientos generados por la tenencia de valores públicos, las inversiones en estos títulos por parte de la banca comercial ha provocado la racionalización del crédito bancario, lo que afecta la inversión privada. Y, tercero, se ha fomentado la especulación en los mercados secundarios de títulos públicos, desviando así el crédito hacia la tenencia de valores de corto plazo, como los Reportos, préstamos colaterales con valores gubernamentales.

CUADRO 6

Los cuadros 7 y 8 muestran la magnitud de esta situación. Primero, las empresas privadas y los particulares y la banca comercial son los principales tenedores de valores públicos; segundo, los Cetes y, posteriormente los Bondes han sido los instrumentos más cotizados en los mercados bursátiles; y tercero, los Reportos representaron en 1994 el 30% de la colocación de valores públicos.

CUADRO 7

CUADRO 8

La tendencia declinante en el crecimiento económico presente desde 1993, pone en entredicho la capacidad del gobierno para hacer frente al servicio de la deuda pública interna. Además de que las tasas de interés se mantienen en niveles más altos que las del PIB, lo que explica el deterioro de las razones déficit público/PIB y deuda pública interna/PIB.

Bajo esta estrategia antinflacionaria, el círculo vicioso de "altas tasas de interés-deuda pública interna-déficit público financiero-recesión económica, resultado de las políticas de desregulación y liberalización del sistema financiero mexicano, se reproduce de manera perversa.

Esta política de subsidios a la acumulación de reservas internacionales del Banco de México, con fines de estabilización monetaria, no solo ha limitado el grado de maniobra de la política fiscal para el logro de sus objetivos del crecimiento del producto y el empleo, sino también se ha convertido en una fuente generadora de una cuasi-renta fiscal que presiona sobre el déficit público.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las políticas de liberalización financiera en combinación con la elevada liquidez internacional, han convertido a la colocación de títulos del gobierno mexicano en el segmento más atractivo y dinámico del mercado financiero internacional. La función de estabilización monetaria que el gobierno federal le ha asignado a la deuda pública interna, lo ha obligado a recurrir de manera permanente a la colocación de valores públicos. De ahí que a pesar de los superávits primarios, el déficit financiero permanezca e incluso se incremente. En este sentido, se puede decir que el déficit financiero del gobierno mexicano se ha constituido en una de las fuentes más dinámicas del mercado primario internacional de títulos públicos, sin olvidar que el crecimiento del mercado secundario ha sido todavía mayor debido a su carácter altamente especulativo por su mayor liquidez.

La recurrencia del gobierno mexicano a la colocación de valores públicos con fines antiinflacionarios no solo ha estimulado la expansión y el carácter altamente especulativo de los mercados internacionales de títulos públicos, sino lo más grave, se ha convertido en una verdadera "espada de Damocles" sobre las finanzas públicas, al entramparse en el "triángulo de incompatibilidad", según el cual no se puede tener de manera simultánea estabilidad de la moneda, movilidad de los capitales y autonomía de la política monetaria. Desde el momento que se emprendió la liberalización del sistema financiero, el gobierno se comprometía a garantizar la estabilidad monetaria y asegurar la libre circulación de los capitales internacionales; por ende, no quedaba margen para la independencia de la política monetaria. De manera que la autonomía monetaria ha quedado

fuertemente limitada por los movimientos de capitales internacionales, que buscan altos rendimientos netos.

Por otro lado, la combinación de tasas de interés flexibles con tipos de cambio nominal estables, que tienen como objetivo mantener la estabilidad en precios, provoca una revaluación del tipo de cambio real que conduce necesariamente a un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, generando de manera recurrente riesgos cambiarios y devaluaciones. Así, dado el papel central que se le ha asignado a la estabilidad cambiaria, el gobierno debe asumir la responsabilidad de mantener la paridad del tipo de cambio nominal mediante la creciente colocación de valores públicos que incrementen la tasa de interés y, por tanto, desaceleren la actividad económica.

La evolución reciente de la economía mexicana es un claro ejemplo de los efectos generados por las finanzas internacionales liberalizadas, en particular nos referimos al creciente déficit financiero acompañado de una fuerte contracción del gasto público en inversión productiva. Esta es una de las principales causas del deterioro de las finanzas públicas en México ya que la estabilidad de precios, sostenida por este déficit, se da en un contexto de recesión con altas tasas de desempleo de los factores productivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, C. Rogelio y Gutiérrez, Láz M. (1994), "Análisis de eficiencia de la banca mexicana, 1980-1990", en *Monetaria*, enero-marzo, México, Cemla.
- Cambiaso, Jorge (1993), "Síntomas del mal holandés por la vía de la cuenta de capital", *Monetaria*, vol. XVI, núm. 1, Cemla, enero-marzo.
- Dow, J. C. R. (1990), "Proceso financiero, inestabilidad y consecuencias para el poder de la banca central", en *Boletín* de Cemla, núm. 1, México.
- Dussel, Peters E. (1997). *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, JUS-UNAM.
- Edwards, Sebastian (1993). "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", *Journal of Economic Literature*, XXXI, septiembre.
- Farnetti, R. (1999). "El papel de los fondos de pensiones y de inversión anglosajones en el auge de las finanzas globalizadas", en François Chesnais (comp.) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafío*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Losada.
- Hicks, J. (1974). *The Crisis in Keynesian*, Oxford, Basic Blackwell.
- Kregel, Jan (1999). "Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods", en *Comercio Exterior*, México, enero
- Mántey, de Anguiano G. (1998). "Desregulación financiera y protección fiscal al Banco Central", *Economía Informa*, México, Facultad de Economía-UNAM.
- Plihon, Dominique (1999). "Desequilibrios mundiales e inestabilidad financiera: la responsabilidad de las políticas liberales", en François Chesnais (comp.) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafío*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Losada.
- Vidal, G. (2001). *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, México, Editorial Anthropos /UAM-Iztapalapa/IIEC-UNAM.

CUADRO 1
MÉXICO. VALORES GUBERNAMENTALES NEGOCIABLES
EN CIRCULACIÓN

Año	Colocación total de deuda interna del sector público ^{1/} (a)	Millones de Pesos			Crédito de BANXICO al Gobierno Federal	Proporciones	
		Depósitos Gubernamentales en BANXICO				b/a	b/d
		Depósitos para regulación monetaria (b)	Otros depósitos ^{2/} (c)	Total d=(b+c)			
1990	161,433	0.0	3,980	3,980	4,905	0.0	0.0
1991	171,654	0.0	12,871	12,871	0.0	0.0	0.0
1992	134,755	0.0	14,871	14,871	0.0	0.0	0.0
1993	138,318	0.0	18,677	18,677	0.0	0.0	0.0
1994	228,885	54,067	15,203	69,270	0.0	23.6	78.1
1995	136,000	0.0	26,194	26,194	0.0	0.0	0.0
1996	161,572	0.0	16,124	16,124	0.0	0.0	0.0
1997	272,210	34,420	46,318	80,738	0.0	12.6	42.6
1998	353,240	19,672	63,042	82,714	0.0	5.6	23.8
1999	546,324	93,771	90,190	183,961	0.0	17.2	51.0
2000	716,846	140,930	127,439	268,369	0.0	19.7	52.5
2001	762,839	46,444	103,124	149,568	0.0	6.1	31.1

Fuente:SHyCP. Dirección General de Planeación Hacendaria, *Síntesis Estadística y Económica*, febrero, 2003.

(1) Saldos corrientes, millones de pesos

(2) Solo incluye otros depósitos del Gobierno Federal

CUADRO 2
MÉXICO. INDICADORES DE EQUILIBRIO MACROECONÓMICO

Año	Reservas⁽¹⁾ internacionales (a)	Déficit público⁽²⁾ (b)	Déficit externo⁽³⁾ (c)	Diferencial tasa de interés⁽⁴⁾ (d)	Importaciones⁽⁵⁾ (e)	RI/M (a/e)	Sub/sobre valuación tipo de cambio⁽⁶⁾
1988	6,588.0	-42,479.0	-2,375.6	23.3	28,082.0	23.5	-3.16
1989	6,859.5	-25,275.00	-5,821.3	26.8	34,766.0	19.7	2.47
1990	10,168.4	-19,279.00	-7,540.8	14.8	41,593.2	24.4	7.63
1991	17,547.0	-4,724.00	-14,646.7	10.7	49,966.6	35.1	18.13
1992	18,554.0	16,373.00	-24,438.5	21.3	62,129.4	29.9	22.27
1993	24,537.5	8,243.00	-23,399.2	9.8	65,366.5	37.5	29.50
1994	6,148.2	-1,735.00	-29,662.0	20.3	79,345.9	7.7	24.94
1995	15,741.1	-202.00	-1,576.7	37.8	72,453.1	21.7	-13.86
1996	17,552.6	-283.00	-2,330.3	18.3	89,468.8	19.6	-5.20
1997	27,950.2	-23,011.00	-7,448.4	11.6	109,807.8	25.5	7.32
1998	30,235.5	-47,919.00	-16,089.8	14.5	125,373.1	24.1	6.52
1999	30,683.0	-51,988.00	-14,375.1	2.7	141,974.8	21.6	15.88
2000	33,687.0	-60,500.00	-18,160.2	0.8	174,457.8	19.3	24.00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria *Síntesis Estadística y Económica*, febrero 2003.

(1) Reservas internacionales, saldos al final del año, millones de dólares

(2) Se refiere al déficit económico, millones de pesos. Signo (-) representa un déficit y signo (+) representa un superávit

(3) Se refiere a la cuenta corriente, millones de dólares

(4) Se refiere al diferencial entre México y EEUU

(5) Millones de dólares

(6) Signo (-) significa subvaluación, signo (+) significa sobrevaluación

CUADRO 3
BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO
Millones de pesos

Año	Déficit/ superávit primario ⁽¹⁾	Pago de Intereses			Déficit/ superávit económico ⁽²⁾
		Total	Interno	Externo	
1981	-510	287	165	122	-797
1982	-743	781	463	318	-1,524
1983	699	2,155	1,347	808	-1,456
1984	1,345	3,452	2,290	1,162	-2,107
1985	1,534	5,343	3,637	1,707	-3,809
1986	1,169	12,974	9,541	3,433	-11,805
1987	8,808	37,869	29,583	8,286	-29,061
1988	22,873	65,352	51,456	13,896	-42,479
1989	38,417	63,693	47,042	16,650	-25,275
1990	52,965	68,405	50,906	17,499	19,279
1991	45,564	48,609	30,016	18,594	-4,724
1992	58,159	41,211	24,801	16,410	16,373
1993	42,003	33,598	18,751	14,848	8,243
1994	29,458	33,191	16,392	16,800	-1,735
1995	85,803	85,090	48,752	36,337	-201
1996	109,563	110,806	58,421	52,384	283
1997	111,434 ⁽³⁾	130,592	80,434	49,566	-23,011
1998	65,667	111,750	n.d	n.d	-47,919
1999	115,110	164,933	n.d	n.d	-51,988
2000	143,439	202,875	n.d	n.d	-60,500

Fuente: SHyCP. Dirección General de Planeación Hacendaria, *Síntesis Estadística y Económica*, febrero, 2003.

(1) El balance primario no incluye el pago de intereses.

(2) El balance económico incluye el pago de intereses

(3) A partir de 1997 considera los ingresos extraordinarios provenientes de la venta de empresas públicas

CUADRO 4
MÉXICO. DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERES NOMINALES

Año	Tasas de interés nominal ⁽¹⁾			Diferenciales		Inflación México ⁽³⁾	Tasas de crecimiento	
	México (a)	Estados Unidos (b)	Londres ⁽²⁾ (c)	México/Estados Unidos	México/Londres (a-c)		Base monetaria	M4
1988	31.8	8.5	9.3	23.3	22.5	51.7	40.6	50.0
1989	34.8	8.0	8.4	26.8	26.4	19.7	10.6	50.7
1990	22.7	7.9	7.8	14.8	14.9	29.9	35.6	46.3
1991	15.2	4.5	4.5	10.7	10.7	18.8	23.9	30.9
1992	24.8	3.5	3.5	21.3	21.3	11.9	14.0	19.8
1993	13.1	3.3	3.4	9.8	9.7	8.0	7.3	26.5
1994	26.6	6.3	6.4	20.3	20.2	7.1	20.6	24.1
1995	43.4	5.6	5.8	37.8	37.6	52.0	17.3	21.5
1996	23.8	5.5	5.6	18.3	18.2	27.7	25.7	31.6
1997	17.4	5.8	6.1	11.6	11.3	15.7	29.6	20.0
1998	19.7	5.2	5.2	14.5	14.5	18.6	20.8	24.2
1999	7.6	4.9	4.9	2.7	2.7	12.3	43.5	19.4
2000	6.8	6.0	5.9	0.8	0.9	9.0	10.7	12.2
2001	2.9	5.6	5.6	-2.8	-2.8	4.4	8.0	16.6
2002	3.4	1.7	1.8	1.7	1.6	5.7	17.0	n.d.

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Estadísticas Internacionales*, 2002.

- (1) Todas las tasas corresponden a depósitos a 3 meses.
- (2) Corresponde a los depósitos a 3 meses de los Eurodólares
- (3) Calculada con un INPC 1994 = 100

CUADRO 5
MÉXICO AHORRO FINANCIERO⁽¹⁾

Estructura porcentual

Año	Total ⁽²⁾	Captación Bancaria				Valores Gubernamentales			Fondo de Ahorro para el Retiro ⁽³⁾	Otros ⁽⁴⁾
		Subtotal	Bancos Rendimientos			Subtotal	En poder de residentes del país	En poder de residentes del extranjero		
			Total	Banca Comercial	Bonos de Desarrollo					
1990	100.0	62.4	100.0	92.6	7.4	30.4	28.4	2.0	0.0	3.2
1991	100.0	71.9	100.0	93.8	6.2	21.4	16.4	5.0	0.0	0.0
1992	100.0	75.3	100.0	91.7	8.3	18.0	7.2	10.8	1.3	0.0
1993	100.0	70.0	100.0	89.0	11.0	21.8	8.7	13.1	3.0	0.0
1994	100.0	70.7	100.0	88.6	11.4	21.1	6.2	14.8	4.0	0.0
1995	100.0	79.7	100.0	87.5	12.5	11.6	8.4	3.1	6.0	0.0
1996	100.0	76.9	100.0	86.6	13.4	12.5	10.1	2.4	7.6	0.0
1997	100.0	70.2	100.0	89.7	10.3	16.2	14.3	1.9	9.2	0.0
1998	100.0	68.0	100.0	88.9	11.1	19.4	18.0	1.3	8.2	0.0
1999	100.0	61.0	100.0	88.3	11.7	26.3	25.8	0.5	8.9	0.0
2000	100.0	51.3	100.0	86.1	13.9	30.1	29.7	0.4	9.8	4.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Planeación Hacendaria, *Síntesis Estadística y Económica*, febrero 2003

(1) El ahorro financiero se define como el agregado monetario M4 - (billetes y monedas en poder del público).

(2) No incluye al sector público

(3) Corresponde a los fondo de ahorro para el retiro fuera fuera de las Siefores

(4) Hasta 1991, corresponde al FICORCA, a partir de 2000 incluye valores emitidos por el Banco de México y por el IPAB

CUADRO 6
MÉXICO. MÁRGENES DE INTERMEDIACIÓN BANCARIA

Año	Tasas de Interés Nominal ⁽¹⁾			
	Interbancaria (TIIB)	Certificados de la Tesorería (TICETES)	Depósitos bancarios (TIDB)	Difencial (TICETES-TIDB)
1988	57.33	51.47	34.42	17.05
1989	70.02	40.33	33.7	6.63
1990	28.33	25.84	25.64	0.2
1991	17.81	17.33	16.97	0.36
1992	24.48	17.95	19.44	-1.49
1993	13.69	11.38	11.22	0.16
1994	28.02	15.24	14.91	0.33
1995	51.34	46.36	40.66	5.7
1996	29.65	26.51	26.37	0.14
1997	20.41	19.88	17.78	2.1
1998	36.6	34.35	17.93	16.42
1999	18.67	17.65	18.46	-0.81
2000	18.39	17.41	11.16	6.25
2001	7.96	7.53	3.2	4.33

Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 2003

(2) Todas las tasas de interés correspondientes a depósitos a 3 meses

CUADRO 7
MÉXICO. COLOCACIÓN DE DEUDA PÚBLICA INTERNA
POR MEDIO DE VALORES PÚBLICOS
POR TENEDORES

Año	Total	Estructura Porcentual						
		Empresas Privadas y Particulares	Sector Público no Bancario	Banco de México	Banca de desarrollo	Banca comercial	Otros intermediarios	Reportos
1990	100	50.73	1.10	23.53	0.38	22.62	0.40	1.23
1991	100	44.19	1.52	18.53	0.47	32.30	0.54	2.44
1992	100	56.10	3.47	19.48	0.13	16.03	0.91	3.88
1993	100	84.68	3.59	3.08	0.04	1.77	0.88	5.96
1994	100	0.01	7.45	2.89	2.56	7.01	0.00	80.09
1995	100	68.72	6.59	10.29	2.12	12.29	0.00	0.00
1996	100	80.59	8.76	6.99	1.17	2.48	0.00	0.00
1997	100	78.08	14.53	0.00	0.92	6.46	0.00	0.00
1998	100	90.64	6.97	0.00	0.07	2.32	0.00	0.00
1999	100	93.64	4.96	0.00	0.49	0.91	0.00	0.00
2000	100	93.92	2.71	0.00	1.25	2.12	0.00	0.00

Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo, 2003.

CUADRO 8
MÉXICO. COLOCACIÓN DE DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
POR MEDIO DE VALORES
SEGÚN INSTRUMENTO

Año	Total	Estructura porcentual				
		Cetes	Bondes	Ajustabonos	Udibonos	Otros valores ⁽¹⁾
1990	100	44.60	39.96	8.86	0.00	6.57
1991	100	42.33	33.78	22.71	0.00	1.18
1992	100	44.03	27.34	26.92	0.00	1.71
1993	100	58.87	12.32	24.36	0.00	4.45
1994	100	17.78	3.63	12.73	0.00	65.86
1995	100	35.73	33.07	29.48	0.00	1.73
1996	100	38.44	41.99	16.25	3.32	0.00
1997	100	50.63	30.04	5.86	13.47	0.00
1998	100	36.12	42.98	3.11	17.79	0.00
1999	100	23.62	61.73	0.00	14.64	0.00
2000	100	24.42	58.63	0.00	12.09	4.86

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, marzo, 2003.

(1) Incluye títulos que de manera gradual han dejado de colocarse como Bonos de deuda pública, Petrobonos, bonos de intermediarios bancarios, Pagafes, Bores y Tesobonos.

DÉFICIT PÚBLICO E INFLACIÓN EN MÉXICO: UN ENFOQUE TEÓRICO-EMPÍRICO

*Noemí Levy Orlik**

INTRODUCCIÓN

Los cambios institucionales de los años setenta del siglo veinte dieron lugar a un nuevo modelo de acumulación que postula a la desregulación y globalización económica y financiera como los pilares de la acumulación, lo que modificó drásticamente las políticas monetarias y fiscales.

Dada la imposibilidad de controlar la oferta de dinero, elemento reconocido por el conjunto de las visiones teóricas,¹ se modifican las políticas monetarias y fiscales. Por un lado, se populariza la idea que los déficits fiscales son inflacionarios e ineficientes [Eatwell y Taylor, 2000] y, por otro, la política monetaria se desliga del control de los acervos monetarios, volviéndose la tasa de interés su principal instrumento, cuya tarea es controlar la inflación. La inflación se explica por incrementos de la demanda efectiva superiores a las capacidades productivas; es decir, por el efecto de demanda.

Otro elemento importante en esta nueva era es el reemplazo de las reglas de política monetaria, dada la discrecionalidad de las autoridades para lograr objetivos determinados [Blinder, 1988].

En este trabajo, se rebaten teórica y empíricamente las dos ideas iniciales. Primero, ni el gasto público ni las variaciones en su financiamiento (composición del portafolio) generan distorsión en el crecimiento económico y/o presiones sobre la tasa de interés; y, segundo, la inflación no es ocasionada por modificaciones en la

*Profesora de tiempo completo de la Facultad de Economía, unam. Este trabajo se hizo con apoyo del proyecto papitt “Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados” del cual la autora es corresponsable.

¹La visión monetarista de la posguerra, postulada por Friedman [1969] debió modificarse a raíz del rompimiento del Sistema Bretton Woods. Para mayores referencias, Blinder [1988].

brecha del producto (aumentos en la producción observados en relación con el producto potencial). Desde nuestra perspectiva, la inflación es resultado de aumentos en la tasa de interés, independiente de las presiones de la demanda de financiamiento y/o gasto en bienes y servicios. Por ello, la hipótesis que se plantea es la de que la inflación se explica con base en los cambios de la apropiación de las ganancias; o sea, que es resultado de los conflictos en la distribución de ganancias entre los dueños y gerentes del capital [Eichner,1973].

En países emergentes, la reducción del gasto público está relacionada con la creación de expectativas favorables para el sector financiero, y el movimiento de la tasa de interés con la estabilidad del tipo de cambio, independientemente de la brecha entre el PIB y la inflación.

A fin de argumentar estas hipótesis, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se analizan los efectos del monto del financiamiento del gasto público y las variaciones en la composición de la deuda sobre la tasa de interés, señalándose que esta no sufre drásticas variaciones por modificaciones en aquellas variables. En el segundo apartado se analizan las modalidades de la política monetaria durante el periodo de desregulación y globalización financiera, argumentándose que el objetivo central de la política monetaria es controlar la inflación, la cual no está relacionada con la brecha financiera. Específicamente, se analizarán los movimientos de la tasa de interés y del tipo de cambio, que son los principales instrumentos de la política monetaria. En el tercer apartado se exponen los cambios en la política monetaria y fiscal en México durante los años noventa para, finalmente, en el cuarto apartado, exponer las conclusiones.

I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO: MONTO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA Y SU EFECTO SOBRE LA INFLACIÓN Y LA TASA DE INTERÉS

En esta sección se exponen los argumentos críticos al financiamiento público que giran en torno al predominio del efecto desplazamiento o de complementariedad entre el gasto del sector público y el privado, y se analizan las diferentes modalidades de la administración de la deuda.

a) Argumentos críticos al déficit público

Dow y Saville [1990]² resumen en tres las posturas críticas al déficit público. La primera, plantea que predomina el efecto desplazamiento del gasto y/o financiamiento público sobre el gasto privado, desapareciendo

² Véase capítulo 6.

el efecto de complementariedad. Es decir, un incremento del gasto público reduce el gasto privado, manteniendo, en el mejor de los casos, constante el crecimiento económico. Esta posición tomó fuerza en el periodo de posguerra, popularizada bajo el nombre de *crowding out*. La segunda postura crítica, está relacionada con la idea de que, incrementos en la deuda gubernamental solo pueden ser temporales, porque esta tiene un techo inamovible después de ciertos límites; y, finalmente, la tercera objeción hacia el gasto público se basa en la relación inversa entre el ahorro privado y público, dada la limitación del techo financiero.

Con el fin de argumentar estos planteamientos, se exponen cada una de las posiciones mencionadas, resaltando que sus supuestos están basados en la neutralidad del dinero (inelasticidad de la oferta de bienes y servicios) y el *ahorro ex-ante* que supone techos en el financiamiento a la producción.

El efecto *crowding out* tiene varias explicaciones. Una de ellas señala que aumentos en el déficit gubernamental financiados por créditos bancarios provocan incrementos en la demanda de bienes y servicios que, dada la inelasticidad de la oferta, aumentan los precios, desatándose un proceso inflacionario.

Una visión adicional es la de que sostiene que aumentos del financiamiento destinados al sector gubernamental, dada una masa monetaria constante, incrementan la tasa de interés, volviéndose más oneroso invertir. Ello afecta de manera negativa a la inversión privada y neutraliza el incremento del gasto público sobre el ingreso.

En ambos casos domina el efecto desplazamiento sobre el complementario entre el gasto público y el privado, no pudiendo desplegar el aumento de la inversión pública los efectos del multiplicador del ingreso. Nótese que este cuestionamiento al gasto público está construido sobre el supuesto de neutralidad del dinero y montos fijos de masa monetaria y/o financiamiento, suponiendo que no se puede modificar la liquidez de la economía por parte de los bancos y/o la autoridad monetaria.

El efecto de mayores niveles de financiamiento (privado o gubernamental) o demanda de dinero sobre la tasa de interés, el ingreso y el ahorro, depende de la definición que se tenga sobre la tasa de interés.

La teoría clásica define a la tasa de interés como una variable real, determinada por el ahorro de los agentes (ingresos no consumidos) y la demanda de financiamiento para la inversión (teoría de fondos prestables). Bajo estos supuestos, cambios en la tasa de interés desplazan el consumo presente al futuro, o sea, afectan de inmediato las preferencias por la liquidez y vuelven flexible al acervo de capital, mediante movimientos en la inversión.

En otras palabras, suponen que no existe rezago entre el incremento de la tasa de interés, la inversión y el ahorro y, por tanto, variaciones en aquella variable modifican inmediatamente el ritmo de la acumulación y la disponibilidad de financiamiento. La tasa de interés se determina en el mercado de capitales, y se ve afectada por la demanda de capitales cuyo único destino es el financiamiento de la inversión productiva y la oferta de ahorros, altamente elástica a la tasa de interés.

En este contexto, aumentos del gasto público financiados por créditos bancarios (del banco central o de los bancos comerciales) dan lugar a una creciente demanda y, dada una oferta fija, aumentan los precios y la tasa de interés nominal. Bajo condiciones de financiamiento –ahorro– fijo, aumenta la tasa de interés real, debido a la escasez de capital, sube el costo de la inversión privada y se neutraliza o deprime el ingreso.

En consecuencia, un gasto público creciente puede provocar presiones inflacionarias o escasez de capital que generen tasas de interés crecientes y depriman el gasto de la inversión privada.

Una visión alternativa, postulada por la demanda efectiva, considera a la tasa de interés como un fenómeno monetario (determinado en el mercado de dinero por la oferta y demanda de este último). En estas condiciones, déficits fiscales crecientes, acompañados por aumentos en la oferta monetaria (mayores créditos del banco central al sector gubernamental o mayor velocidad de dinero) mantiene estable a la tasa de interés. Bajo estas condiciones, el aumento del déficit fiscal logra incrementar el ingreso sin afectar la tasa de interés ni los precios (se supone desempleo de las fuerzas productivas).

La gran diferencia de este planteamiento con la visión clásica de la tasa de interés, es la existencia de rezagos entre variaciones de la masa monetaria y la tasa de interés, y el ahorro y la inversión, por la inflexibilidad de los precios (presencia de los contratos salariales e incluso limitaciones en el movimiento de la tasa de interés). Desde esta perspectiva, los desequilibrios entre el ahorro y la inversión se resuelven por medio de variaciones en el ingreso en vez de cambios en los salarios y la tasa de interés.

La tasa de interés es explicada por los motivos de transacción, precaución y, fundamentalmente especulación, minimizándose la demanda de dinero por financiamiento³ y por la oferta monetaria (donde el ahorro es una parte insignificante de la creación dinero).

³ En la teoría general no aparece la demanda de financiamiento de la inversión como elemento explicativo independiente de la demanda de dinero, superando esta exclusión en Keynes [1937]

Keynes [1937] argumenta que la creación de dinero bancario no está limitada por el ahorro sino por la liquidez de la economía,⁴ por consiguiente, aumentos de los créditos bancarios (al sector público o privado), no avalados por la ampliación de la base monetaria, pueden paralizar la actividad económica por un problema de liquidez, o sea, por una política monetaria errónea y no por falta de ahorro.

A partir de lo anterior, podemos determinar qué incrementos del financiamiento gubernamental acompañados de una política monetaria adaptativa (mayores volúmenes de masa monetaria) aumentan el ahorro y el ingreso, desplegándose los efectos del multiplicador del ingreso. O sea, predomina el efecto complementario del gasto público sobre el privado, ampliándose el ingreso y desapareciendo el efecto *crowding out*.

Empero, si existe un solo activo no monetario (que represente los títulos públicos, privados y las acciones), aumentos del financiamiento gubernamental vía emisión de bonos, pueden presionar a la tasa de interés, afectando el costo del financiamiento tanto del sector público como privado.

Minsky [1975], al criticar la formulación de la demanda de dinero propuesta por Keynes, llamó la atención sobre este planteamiento. Hacer depender la demanda de dinero únicamente del ingreso y la tasa de interés –propuesta de Keynes– permite concluir que aumentos en los créditos y/o la oferta de bonos (del sector privado y/o público), elevan el costo del financiamiento de la inversión pública y privada.

Sin embargo, al introducirse la reformulación de Minsky [1975] sobre la demanda de dinero,⁵ una mayor oferta de bonos públicos afectaría solo sus precios, manteniendo inalterada la tasa de interés bancaria, el precio y los títulos privados (acciones) y, por tanto, el costo de financiamiento de la inversión privada no necesariamente varía. Este tema se retomará más adelante en la discusión sobre la administración de la deuda pública.

La segunda línea de ataque al déficit público establece que el endeudamiento gubernamental solo puede ser temporal, dado que existe un límite superior a la relación de intereses de la deuda pública y la base impositiva,

⁴ En palabras de Keynes: si no varía la posición de liquidez, el público puede ahorrar *ex-ante* y *ex-post* y *ex* - cualquier cosa, hasta que sus rostros se vuelvan azules, sin poder aliviar en lo más mínimo el problema a menos que sus esfuerzos provoquen una caída en la actividad económica [Keynes, 1937:222].

⁵ Minsky [1975, capítulo 4] al discutir la preferencia por la liquidez separa la tasa de interés, del precio de los activos de capital, planteando que tienen efectos diferentes. A partir de ello propone que la demanda de dinero es afectada por el motivo de transacción, determinado por el ingreso; el motivo especulación, donde incide la tasa de interés y el precio de los activos de capital; el motivo financiamiento, explicado por los compromisos financieros pendientes; y, la demanda precaución, explicado por el cuasidinero.

que puede crecer de manera limitada. Después de cierto nivel, mayor deuda pública es acompañada de tasas de interés crecientes, hasta lograrse un techo después del cual no puede ampliarse la deuda pública ni siquiera a expensas de mayores costos.

Detrás de este planteamiento existen dos supuestos: la decisión del gobierno de tomar prestado es considerada como una vía de posponer impuestos y no de reducirlos y, se supone, que la tasa de crecimiento del ingreso es igual a la tasa de crecimiento de la tasa de interés; por tanto, no es posible aumentar la relación deuda e ingreso, la cual, según Dow y Saville [1990] no se apega a la observación empírica del comportamiento de las economías (al menos del Reino Unido).

Minsky [1982] aborda este planteamiento en la hipótesis de la inestabilidad financiera, en la que denota que la relación deuda a ingreso está ligada al ciclo económico. En periodos de auge se aceptan mayores coeficientes de endeudamiento en comparación a periodos de recesión, y ello se explica por la percepción que los agentes tienen sobre una deuda aceptable, aunque en periodos de recesión, estos se pueden incrementar por incumplimiento de pagos, lo cual previamente fue explicado por Kaldor [1973], quien postuló que en periodos de recesión sube la relación de deudas por caídas en el ingreso y en los impuestos, lo que genera inquietud, y se reducen los créditos, pudiendo desatarse una crisis por deflación de deudas [Minsky, 1982].

Dow y Saville [1990], admiten que dicha relación se mueve con el ciclo, y advierten que en el corto plazo, fuertes variaciones en la relación deuda a ingreso pueden volverse inaceptables, debido a los efectos que tienen sobre otras variables. Señalan también que aumentos en el gasto público pueden presionar al tipo de cambio (si la economía es abierta, o por simples percepciones sobre el movimiento del tipo de cambio), que pueden desatar una escasez de alimentos, o volverse inadmisibles por el impacto en las importaciones. En consecuencia, el monto del déficit público puede financiarse y su cuestionamiento proviene de efectos colaterales en otras variables o por la visión predominante en el mercado.⁶

El último argumento contra el déficit público reside en los efectos intertemporales de un aumento del gasto público. Desde la perspectiva de Barro [1974], reducciones impositivas deben ser seguidas por aumentos impositivos y de esta manera los agentes no percibirán cambios en su ingreso permanente y mantendrán constante su gasto, generándose un mayor nivel en el ahorro. En otras palabras, los agentes suponen que mayores gastos gubernamentales en el presente deberán ser contrarrestados por incrementos posteriores en los impuestos, lo cual dejaría inalterado el ingreso permanente de las familias y, por tanto su gasto.

⁶ Una interesante discusión al respecto se encuentra en Eatwell y Taylor [2000].

Este supuesto no considera el efecto de los crecientes gastos de inversión sobre el ingreso y en los impuestos, por agrupar en un periodo las decisiones de inversión y de recolección de ahorro. De distinguirse las diferentes etapas y admitirse el supuesto de "no ergodicidad" [Davidson, 1972] que supone la presencia de tiempos históricos que modifican el curso de las tendencias económicas, las políticas fiscales podrían aumentar el ingreso, lo cual implicaría que los impuestos no se incrementarían en el futuro.

Incluso, si se admitiera que crecientes volúmenes del gasto público deben ser seguidos por mayores niveles de impuestos, porque no se recolectó el ahorro creado por la inversión pública (no hubo políticas de fondeo), ello tendría lugar en un periodo de tiempo posterior y, quizá no afectaría a los agentes del presente. Desde esta perspectiva, no se distingue entre deuda presente y futura.

Con base en la discusión anterior, puede señalarse que no existen argumentos que cuestionen el efecto complementario del gasto público sobre el privado, porque no necesariamente afecta a la inflación, ni reduce el monto de financiamiento del sector privado y/o incrementa la tasa de interés. Incluso, si lo último ocurre, se explica por una política monetaria inadecuada.

b) Déficit público y administración de la deuda: impactos en la tasa de interés

Dow y Saville [1990] resaltan un elemento adicional: mayores volúmenes de déficit fiscal financiado con créditos bancarios no modifican la oferta de financiamiento porque no aplica la teoría del racionamiento de crédito, aunque la situación pudiese cambiar si se modifica la composición de los títulos gubernamentales, lo cual, empero, tiene un efecto limitado, incluso en mercados financieros robustos y profundos.

Desde la perspectiva de estos autores, la emisión de créditos bancarios al sector estatal no afecta la disponibilidad de financiamiento para el sector privado, porque el sector público no es sujeto de racionamiento de créditos, dado que el Estado difícilmente puede declararse en quiebra. Por tanto, la emisión de créditos gubernamentales no se evalúa con base en su tasa de apalancamiento ni en su tasa de rendimiento, y se considera una adición a la oferta monetaria, sin activar ningún efecto de desplazamiento al gasto privado.

Tampoco el aumento de los créditos bancarios genera un efecto desplazamiento hacia el mercado financiero no bancario⁷ que pudiera alterar la estructura de la tasa de interés, porque además de ser un movimiento

⁷ Este planteamiento está construido sobre la idea de que incrementos de depósitos por encima del nivel que el público desea retener (por aumentos del crédito público), genera desplazamientos de depósitos hacia el sector no bancario, aumenta la demanda de bonos y suben sus precios, abaratándose el financiamiento no bancario en relación con el bancario [Dow y Saville, 1990: 105 – 107].

lento e incompleto, existe una alta sustitución entre la tasa de interés bancaria y los rendimientos de títulos de corto plazo. Ello mantiene inalterada la tasa de interés de corto plazo por la importancia de la tasa de referencia del banco central.

Por otro lado, son limitados los cambios en el volumen de los créditos gubernamentales en el corto plazo, con el objetivo de modificar la oferta monetaria, en particular en dirección descendente; aunque ello dependerá de la composición inicial del portafolio de deuda pública, especialmente por la presencia de compromisos pendientes. De manera inversa, si es muy alta la proporción de créditos bancarios gubernamentales a créditos totales, podrá presentarse una resistencia en el corto plazo a mayores montos de créditos gubernamentales, limitando de esta manera el crecimiento de la oferta monetaria.

En consecuencia, una primera conclusión es que, aumentos en el déficit público financiados por medio de créditos bancarios, canalizados a aumentar el capital fijo, vía el efecto multiplicador del ingreso, incrementan el ingreso sin afectar la disponibilidad de financiamiento al gasto privado, ni la estructura de la tasa de interés. Se impone el efecto complementario del gasto público, en tanto aumenta la demanda de bienes salarios (por mayor empleo) y de bienes intermedios, ambos producidos por el sector privado. Un supuesto implícito en este planteamiento es la existencia de recursos productivos desempleados.

Un segundo elemento que debe analizarse es la composición de la deuda pública manteniendo constante el déficit público. Teóricamente, aumentos en la emisión de bonos pueden provocar alzas en la tasa de interés del financiamiento no bancario. Sin embargo, el efecto sobre la curva de rendimiento dependerá de muchos factores que incluyen, desde la profundidad del sector financiero, hasta los mecanismos institucionales que indican la sustitución entre los depósitos y préstamos bancarios y no bancarios de corto y largo plazos.

Para entender cómo funciona la sustitución entre el mercado financiero bancario y no bancario, debe diferenciarse entre instrumentos de deuda que tienen una tasa de interés determinada por los movimientos de mercado y créditos bancarios, cuyas tasas están altamente influenciadas por tasas administradas.⁸

A raíz de la desregulación y la apertura financiera, se modificó el financiamiento gubernamental, reemplazando los títulos gubernamentales a los créditos bancarios. En teoría, estos desplazamientos pueden afectar la

⁸ La tasa de interés bancaria es relativamente inflexible en el corto plazo, especialmente en su movimiento descendente, y está determinada fundamentalmente por los cambios en la tasa de interés de referencia del banco central. No existe competencia al interior del sector bancario ni entre los diferentes segmentos del sector financiero. Títulos con igual liquidez y riesgo tienen un mismo rendimiento.

estructura de la tasa de interés, empero, ello no ha ocurrido debido a la sustitutibilidad entre instrumentos de plazos iguales y por la importancia de la tasa de la banca central en la determinación de la tasa de interés de corto plazo. Por tanto, movimientos de mercado de títulos de corto plazo tienen poca incidencia en la tasa de interés de corto plazo.⁹

Una vía adicional para afectar la estructura de las tasas de interés, es modificar la composición de la deuda gubernamental entre títulos de corto plazo y largo plazo, lo cual, a su vez, afecta los rendimientos de la deuda privada de largo plazo y, por tanto, el costo del financiamiento de la inversión privada.

Tobin [1972] y Tobin y Brainard [1977]¹⁰ señalan que puede desplegarse una política monetaria tendiente a favorecer la reducción de la tasa de interés de largo plazo, vía el alejamiento de financiamiento mediante bonos de largo plazo. Dada la sustitución entre instrumentos del mismo plazo, baja la tasa de los instrumentos privados de largo plazo, estimulándose la inversión privada. Dow y Saville objetan la política de administración de portafolio por tres razones: primero, la modificación de la oferta y demanda de títulos gubernamentales es relativamente lenta y, por tanto, las políticas monetarias destinadas a beneficiar los instrumentos de corto o largo plazo son poco eficientes. Segundo, la tasa de interés de corto plazo es relativamente estable por el peso de la tasa de interés bancaria en la estructura de las tasas de rendimientos y, tercero, aunque la inversión es sensible a variaciones de la tasa de interés de largo plazo, los bancos son las principales fuentes de financiamiento de las empresas, predominando la importancia de la tasa de interés de corto plazo.

Desde otra perspectiva, Toporowski [2000] señala que incrementos en el precio de las acciones no necesariamente dinamizan la inversión productiva, ya que se desata un proceso inflacionario en el mercado financiero que no está avalado por gastos crecientes de capital fijo. Aparece una especulación financiera que desvía recursos del sector productivo.

Con base en lo anterior, es posible presentar una segunda conclusión: los cambios en la composición del financiamiento público no provocan movimientos fuertes en la tasa de interés. Sin embargo, la realidad de los países emergentes se diferencia de los países desarrollados en varios aspectos: primero, el mercado de dinero no tiene gran sustitutibilidad con el sector bancario (depósitos bancarios no son intercambiables por

⁹ Un análisis más amplio sobre la estructura de la tasa de interés bancaria y la influencia de la tasa de la banca central se encuentra en Dow y Saville [1990].

¹⁰ Ver, Dow y Saville [1990:107-108] para una explicación más amplia.

títulos gubernamentales). Estos últimos se demandan fundamentalmente por un pequeño grupo de agentes (en general países en desarrollo; solo los bancos tienen acceso al mercado primario) y/o solo están disponibles para los grandes ahorradores. Se generan altas brechas financieras entre la tasa de interés activa y de títulos gubernamentales y, entre esta y la de depósito, afectando de manera negativa a la inversión por tres vías:

Los bancos reducen su emisión crediticia al aumentar los rendimientos de los bonos gubernamentales; segundo, se encarece la tasa de interés bancaria por la inexistencia de fuentes alternativas de financiamiento y, tercero, el ahorro financiero es muy reducido, presentándose alta preferencia por la liquidez o alta demanda de moneda extranjera.

Esto se explica por la utilización de la tasa de interés, vía operaciones de mercado abierto (especialmente títulos gubernamentales), para estabilizar el tipo de cambio. En consecuencia, las variaciones de la tasa de interés se desligan del déficit público y se vuelven altamente sensibles al movimiento del capital externo o al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En este contexto, la emisión de títulos gubernamentales tiene como objetivo intermedio estabilizar al tipo de cambio, elemento indispensable para controlar la inflación, objetivo final de la política monetaria [Blinder, 1988; Martínez *et al.* 2001].

Dada la importancia de la estabilidad del tipo de cambio en países emergentes, a diferencia de los países desarrollados, las caídas en las reservas internacionales aumentan la emisión de bonos gubernamentales para restringir la liquidez, lo cual implica aumentos de la tasa de interés, propiciando políticas monetarias restrictivas en periodos de salidas de capital, acompañadas de recesión económica y/o por crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; lo cual acentúa las diferentes fases del ciclo impidiendo desplegar políticas monetarias y fiscales anti-cíclicas.

Con base en lo anterior, es posible presentar una tercera conclusión: en los países en desarrollo, las operaciones del mercado abierto (de títulos gubernamentales y/o del banco central), aparecen como un elemento fundamental para estabilizar el tipo de cambio, lo cual no necesariamente es compatible con el objetivo de pleno empleo de las fuerzas productivas.

II. POLÍTICAS MONETARIAS: ¿LA TASA DE INTERÉS RESPONDE A MOVIMIENTOS DE LAS BRECHAS PRODUCTIVAS O A LA ESTABILIDAD EN EL TIPO DE CAMBIO?

La política monetaria moderna ha requerido cambios estructurales fundamentales. Entre los más importantes se encuentran, el debilitamiento (o desaparición) del canal crediticio (canalizar flujos financieros a ciertos sectores productivos) y, la desaparición de los depósitos forzados de los bancos comerciales en la banca central (política de encaje legal); ya que conllevan la desaparición de techos a la tasa de depósitos y, por tanto, a la tasa de interés activa. Adicionalmente, debe resaltarse el desplazamiento de los créditos bancarios gubernamentales (del banco central y de la banca comercial) por la emisión de títulos gubernamentales; la reducción de la interferencia estatal en la economía y la constitución de un mercado de capital globalizado.

Este conjunto de situaciones ha garantizado el movimiento de capitales, suponiéndose que ello igualaría las tasas de interés entre los distintos mercados financieros nacionales. Así, el logro fundamental de los cambios institucionales financieros ocurridos en los años setenta en los países desarrollados y, en los años ochenta en los países en desarrollo, fue la desregulación de la tasa de interés. A partir de entonces, las operaciones de mercado abierto, especialmente públicas, junto a la determinación de la tasa de interés de referencia del banco central (tasa de fondeo), se convirtieron en los principales instrumentos de la política monetaria, señalándose que en un entorno desregulado, dichos instrumentos son suficientes para lograr estabilidad en la liquidez y garantizar un funcionamiento eficiente del sistema financiero, o sea, libre de crisis [Goodfriend y King, 1988]. De hecho, estos autores consideran superflua e ineficiente la intervención de la autoridad monetaria en el sistema financiero mediante la ventanilla de redescuento, líneas de crédito, regulación bancaria, etcétera.

El desplazamiento del control de los agregados monetarios ha implicado la separación de la política monetaria del dinero, abandonando la explicación tradicional de la inflación (desaparece la cointegración entre la cantidad de dinero y el ingreso). Arestis y Sawyer [2002], a partir del análisis de los modelos macroeconómicos del Banco de Inglaterra, encuentran que el *stock* del dinero se ajusta al nivel de los precios y no viceversa, como suponía la teoría monetaria.¹¹

¹¹ Martínez et al. [2001] encuentra que después de 1997, cuando se logran las metas inflacionarias, no se cumplen las metas de los agregados monetarios.

Un segundo elemento que estos autores encuentran en el modelo macroeconómico del Banco de Inglaterra es que la tasa de interés influye indirectamente en la inflación, por la demanda agregada,¹² por tanto, la tasa de interés se vuelve la variable responsable de mantener controlada la inflación. Desde la perspectiva del Banco de Inglaterra [asumiendo la posición de Dow y Saville 1990], la tasa de interés es administrada, por tanto influye a la tasa de interés de corto plazo mediante la tasa de referencia del banco central, pudiendo establecerse una tasa de interés nominal y real de mercado que genere una demanda interna, consistente con la oferta de bienes y servicios de la economía (determinada por variables y de largo plazo).

En consecuencia, la política monetaria asume características diferentes. Primero, su instrumento principal es la tasa de interés y su movimiento está limitado por la tasa de interés internacional. Así, los movimientos de la tasa de interés pueden ser independientes a la demanda agregada. Segundo, la tasa de interés es una variable monetaria y es independiente de la variación del ahorro y la inversión. Tercero, la política fiscal tiene mayor impacto que los movimientos de la tasa de interés en la demanda agregada, reconociéndose la predominancia del efecto complementario del gasto público sobre el gasto privado, rechazándose con ello el efecto *crowding out*.

Con base en lo anterior, es posible determinar que la teoría económica dominante se acerca al planteamiento de la demanda efectiva, en primer lugar, porque desaparece el supuesto de velocidad constante del dinero y, por tanto, se impone el concepto de endogeneidad del dinero; en segundo, la tasa de interés es de carácter monetario, ya que el banco central puede afectarla vía variaciones en su tasa de interés de referencia (independiente de movimientos de ahorro e inversión) y operaciones de mercado abierto; y, en tercero, bajo ciertas condiciones, puede modificar los niveles de inversión y de producción.

¹² En este punto se encuentra una interesante cercanía con el planteamiento de Keynes, aunque este último resalta que dicha conexión no es mecánica. Plantea la existencia de tres conexiones, altamente inciertas, que impiden conocer de antemano el efecto de variaciones de la masa monetaria en el ingreso. La primera ocurre entre el incremento de la masa monetaria y la preferencia de la liquidez, la segunda, relaciona la eficiencia marginal de capital e inversión; y, la tercera, conecta el multiplicador del ingreso y la demanda agregada [Keynes 1936]. En el modelo del Banco de Inglaterra se llega a un resultado similar. Dicen: “incluso para un conjunto de supuestos, los efectos de variaciones de la tasa de interés son altamente inciertos, debido a la incertidumbre sobre el valor real de los parámetros que sustentan el modelo” [Arestis y Sawyer, 2002:538].

Bajo estas consideraciones, la tasa de interés tiene la función de empatar el nivel inflacionario con la brecha del producto (producto observado con respecto al producto potencial), presentándose, de acuerdo con el modelo del Banco de Inglaterra, una relación inversa entre la tasa de interés y la inflación que opera mediante la demanda efectiva.

Específicamente, para ciertos niveles de la brecha del producto, la inflación es constante, empero, pasando cierto límite,¹³ la inflación comienza a crecer, pudiendo ser neutralizada por incrementos de la tasa de interés, cuya función es reducir la demanda agregada. O sea, reducciones en la demanda agregada, vía mayores tasas de interés, detienen el proceso inflacionario.

Sin embargo, este resultado es cuestionado por la medición del producto potencial. Dalziel [2002] plantea que hay dos formas de medir la brecha del producto. La primera, mide el producto potencial con base en el método de *WSPO*,¹⁴ que incorpora de antemano los eventos futuros (p. ej. recesión), y que muestra una relación inversa entre la demanda agregada y la tasa de interés. Sin embargo, al utilizarse el método *CDPO*¹⁵ para realizar dicho cálculo, donde se desconocen los eventos futuros (o sea no anticipa recesiones), desaparece la relación inversa antes mencionada entre la tasa de interés, la brecha del producto y la inflación.

A raíz de este resultado, Dalziel [2002] sugiere que la inflación ocurrida en el Reino Unido durante 1988-90 debe explicarse con base en la teoría de la distribución de ingresos. Este autor concluye, mediante el cálculo *CDPO* del producto potencial, que el banco central utiliza las variaciones de la tasa de interés para inducir a una brecha negativa del producto (vía reducciones en la inversión) con el fin de frenar el proceso inflacionario, independientemente de las variables que lo desencadenan. O sea, la inflación no es explicada por factores de demanda, acercándose al planteamiento de Kalecki que posteriormente fue desarrollado por Eichner [1973].

El tipo de cambio es otra variable fundamental en la política monetaria y los determinantes de la inflación. Incluso dicha variable se ha constituido en el objetivo intermedio de la política monetaria para controlar la inflación [Schwartz, 1998].

¹³ Determinado por el pleno empleo de los factores o por el *NAIRU* (non accelerating inflation and rate of unemployment). Esta última indica que hay un nivel de desempleo que no desencadena presiones inflacionarias, el cual, puede ser divergente del pleno empleo.

¹⁴ Por sus siglas en inglés *Whole Series Potential Analysis*. En español se traduciría *Análisis de Series Potenciales Completas*.

¹⁵ *CDPO* significa (*Current Data Potential Output*). En español se traduce como *Datos Corrientes Potenciales del Producto*.

En el análisis macroeconómico del Banco de Inglaterra, el tipo de cambio afecta a los precios de las importaciones y, en consecuencia, al equilibrio externo y a la inflación. Dicha variable está determinada por el tipo de cambio esperado, variable exógena, y el diferencial entre tasas de interés interna y externa y un premio de riesgo país. Un tipo de cambio constante requiere de la ausencia de expectativas inflacionarias (que el tipo de cambio esperado no se modifique), y la igualdad entre la tasa de interés interna y externa (puede haber diferencias por el riesgo de los instrumentos que da cuenta del premio riesgo-país). De esta manera, la política monetaria que determina la tasa de interés administrada del banco central tiene una importante influencia en la tasa de interés de corto plazo y en el tipo de cambio.

A partir de ello, Arestis y Sawyer [2002] señalan que podría haber un conflicto entre la tasa de interés necesaria para equilibrar la demanda y la oferta doméstica y el sector externo. O sea, la tasa de interés de equilibrio debe evitar presiones inflacionarias vía la demanda interna y, a su vez, debe lograr un tipo de cambio estable, para evitar por ese canal presiones sobre la inflación [Arestis y Sawyer 2002].

Kamin *et al.* [1998], retoman este punto resaltando que en países emergentes el mecanismo de transmisión del tipo de cambio se vuelve fundamental. Aumentos en la tasa de interés elevan el atractivo de los activos financieros denominados en moneda nacional, atrayendo ahorro externo y fortaleciendo el tipo de cambio; lo que puede provocar dos efectos contradictorios, que hacen reaparecer el conflicto señalado por Arestis y Sawyer [2002].

Por un lado, aumentos de la tasa de interés (explicados fundamentalmente por flujos externos) amplían el ahorro financiero y pueden elevar el ahorro interno, el cual tiene un efecto negativo sobre la demanda. Empero, el creciente flujo de capital externo puede inflar el precio de los títulos y/o revaluar la moneda que, vía el efecto riqueza, genera una presión alcista sobre la demanda de bienes y servicios, que se canaliza principalmente a las importaciones. Además se origina un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que induce a aumentos posteriores en la tasa de interés para estabilizar la moneda, resolviéndose este conflicto mediante una devaluación, seguida por incrementos bruscos de precios, en tanto no hay sustitución entre bienes externos e internos (por la apertura comercial de los países), desatándose un fuerte impacto del tipo de cambio sobre los precios.

En el cuadro 1 se muestra la secuencia de políticas monetarias restrictivas en países emergentes. Aumentos en la tasa de interés (t_i), tienen por objeto estabilizar la demanda al incrementar la demanda efectiva (DE) y presionar de manera relevante sobre las importaciones (M) que, ante reservas internacionales (RI) inelásticas, provocan devaluación en la moneda (E), presentándose una relación directa entre tasa de interés y devaluación del tipo de cambio, así como entre el tipo de cambio y la inflación, explicado por el fuerte efecto de traspaso

que tiene el tipo de cambio sobre los precios. Estas relaciones contravienen la teoría de paridad de tasas de interés y de paridad de poder de cambio.

CUADRO 1

El planteamiento de la teoría de la paridad de tasas de interés postula una relación inversa entre la tasa de interés y el tipo de cambio (véase cuadro 2). Señalan que aumentos en la masa monetaria reducen la tasa de interés, generan un exceso de demanda de dinero, y provocan salidas de capital en busca de mayor rentabilidad; además, se deprecia la moneda local y, debido al supuesto de rigidez de precios en el corto plazo, no discuten el efecto de una devaluación en los precios [Krugman y Obstfeld, 1999, capítulo 14].

CUADRO 2

La teoría de poder de paridad de cambio relativa obtiene resultados similares (véase cuadro 3A). En el ámbito monetario, incrementos de la masa monetaria, incrementan los precios y por tanto generan una depreciación proporcional en el tipo de cambio. A su vez, el incremento de precios presiona a la tasa de interés nominal¹⁶ al alza, manteniendo constante la tasa de interés real, sin afectar al tipo de cambio real (E_r). Por tanto, nos encontramos que la tasa de interés no afecta a la inflación.

Por otro lado, incrementos de demanda de productos nacionales por agentes del resto mundo (incremento de las exportaciones) inducen a crecientes flujos de capital, se aprecia el tipo de cambio real en el largo plazo, así como el tipo de cambio nominal (véase cuadro 3B). Debe resaltarse que la entrada de capital, por esa vía, se supone indefinida, pudiendo a largo plazo mantener inalterado el tipo de cambio real. Por último, cambios en la oferta de bienes y servicios tienen efectos ambiguos sobre el tipo de cambio nominal¹⁷ [Krugman y Obstfeld, 1999, capítulo 15].

¹⁶ La tasa de interés nominal es función de la tasa de interés real y los precios. Si estos últimos suben, se incrementa la tasa de interés nominal

¹⁷ Aumentos en la producción pueden provocar una depreciación en el tipo de cambio real por incrementos de los precios de los factores productivos, pero a su vez pueden estar acompañados por aumentos en la demanda de dinero (sube la tasa de interés) reduciendo los precios de los bienes nacionales. Bajo estas condiciones los efectos del sector real y monetario actúan en sentido contrario con efectos ambiguos sobre el tipo de cambio nominal [Krugman y Obstfeld, 1999: 341].

CUADRO 3

Con base en lo anterior, pueden obtenerse dos conclusiones adicionales. En los países emergentes, el objetivo de la política monetaria es garantizar la estabilidad del tipo de cambio que es el principal transmisor de la inflación. Asimismo, no son válidas las teorías de la paridad de tasas de interés ni la paridad del poder adquisitivo (incluso en su versión más flexible).

III. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA MEXICANA EN LOS AÑOS NOVENTA. DÉFICIT PÚBLICO, TASA DE INTERÉS Y TIPO DE CAMBIO

En este apartado se revisan las diferentes formas de instrumentar la política monetaria en los años noventa; así como la relación con el gasto público, la tasa de interés y el tipo de cambio y su efecto sobre la inflación. A fin de cubrir estos objetivos, se divide en dos partes esta sección:

a) Política monetaria mexicana en los años noventa

En México, hubo dos modelos de política monetaria en este periodo, y pese a que ambos tuvieron como objetivo la estabilidad del tipo cambio, establecieron diferentes formas para lograrlo. El primero fue conocido bajo el nombre de ajuste fiscal, utilizado a principios de la década de referencia. Su objetivo intermedio fue garantizar la estabilidad del tipo de cambio por medio de la atracción de flujos de capital. El segundo, denominado ajuste comercial, se desplegó después de la crisis de diciembre 1994, encontrándose vigente en la actualidad; Su diferencia con el primero ha sido estabilizar el tipo de cambio, vía reducciones del ingreso y restricciones de la liquidez interna.

Antes de explicar el funcionamiento de ambos modelos, debe resaltarse que en los años ochenta se realizaron los principales cambios estructurales para sentar las bases de la nueva política monetaria.

Específicamente, en dicho periodo se desreguló el sistema bancario, liberando la tasa de interés, para lo cual se derogaron las políticas tendientes a canalizar los créditos bancarios de sectores específicos y desaparecieron los depósitos forzosos en el banco central (política de encaje legal). En ese periodo también se modificó el financiamiento del déficit público, creciendo fuertemente la emisión de títulos gubernamentales, lo cual permitió el desarrollo del mercado financiero no bancario, en particular del mercado de dinero.

Otro elemento central que tuvo lugar en estos años fue la apertura comercial, cuya meta fue igualar los precios internos con los externos, y el Estado se retiró de la actividad económica, mediante la privatización de las empresas públicas y la reducción, de manera continua, del gasto de capital. La intervención estatal disminuyó al mínimo.

Por último debe resaltarse que se modificó la determinación del tipo de cambio. Dejó de ser fijado por la autoridad monetaria (de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional), imponiéndose una estructura flexible, con diferentes regímenes de intervención estatal.

i) Ajuste fiscal: déficit externo y actividad financiera especulativa

Desde la perspectiva de las autoridades monetarias, la imposición del modelo de ajuste fiscal en diciembre de 1987, fue una respuesta para controlar el proceso de hiperinflación desatado en la década de los ochenta en América Latina y particularmente en México [Aspe, 1993].

Sus pilares fundamentales fueron la estabilidad del tipo de cambio y de los principales precios de la economía (salarios, bienes intermedios, etc.) para reducir las expectativas inflacionarias de los agentes, modificando las tasas de interés en función de la liquidez necesaria para mantener estable el tipo de cambio. El tipo de cambio se volvió el ancla nominal de los precios y aseguró una convertibilidad estable de las ganancias del capital externo (condición *sine-qua-non* para la entrada de capital foráneo).

Para ello, entre 1989 y 1991 se impuso un tipo de cambio semifijo, que se sustituyó el 10 de noviembre de 1991, por un régimen de banda cambiaria,¹⁸ al interior de la cual el tipo de cambio podía fluctuar. Ello permitió conocer los límites mínimos y máximos del tipo de cambio.

Asimismo, se desarrolló el Pacto de Solidaridad Económica¹⁹ cuya estrategia fue lograr un amplio acuerdo económico y social entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos, que anunciaba el incremento de los

¹⁸ Inicialmente el piso de la banda quedó fijó al nivel de 3.0512 por dólar, mientras que el techo de la banda tenía un ascenso diario de 0.0002 por dólar. A partir del 20 de octubre de 1992 el límite superior comenzó a desplazarse a razón de 0.0004 pesos por día. Del 10 de enero al 19 de diciembre de 1994 el tipo de cambio interbancario se depreció 12.6% dentro de la banda de flotación; el día 20 de diciembre de 1994 se elevó el techo de la banda 15.3%, rompiéndose la política de las bandas. Hay que resaltar que durante 1994 el peso se depreció en 71% respecto del dólar.

¹⁹ El primer pacto de solidaridad económica se firmó en diciembre de 1987, renovándose ocho veces, bajo términos bastantes similares. Esta política finalizó en diciembre de 1994, a raíz de la a...OXO falta texto

precios básicos de la economía (salarios y precios administrados por las empresas básicas del sector público como el gas, la luz, gasolina).

El instrumento fundamental de la política monetaria fue la tasa de interés que se modificó por medio de variaciones en la tasa de fondeo del banco central, especialmente vía operaciones de mercado abierto de títulos gubernamentales, destinados a la atracción de liquidez (o ahorro) externo de carácter especulativo (inversión de portafolio). Se creyó que por esta vía se superaría una de las principales restricciones históricas al crecimiento: la liquidez en moneda externa.

Para lograr lo anterior, en 1990 tuvo lugar uno de los principales cambios institucionales del periodo. Se abrió el mercado de capitales a la competencia internacional, permitiendo la entrada y salida de capitales sin ninguna restricción. El resultado final de esta política debería ser la igualación de la tasa de interés entre los diferentes mercados, empero, esto no se logró.

Otro elemento importante en el periodo fue la reestructuración de la deuda externa en 1988, y la continuación de las privatizaciones de las empresas públicas, manteniéndose su objetivo de profundizar el mercado de capitales (se vendían mediante acciones, por ejemplo, Telmex).

La autonomía del banco central fue pieza clave en esta nueva política monetaria al neutralizar las presiones del sector público sobre la política monetaria. Esta medida implicó que el Banco de México estuviera en posibilidades de expandir la base monetaria solo en concordancia con el objetivo de la estabilidad de precios, independizando la tasa de interés de las necesidades del déficit gubernamental. Ello daría confianza a los inversionistas institucionales extranjeros sobre la política monetaria.

Se continuó con la apertura comercial que culminó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1993 (vigente desde enero de 1994), creyéndose que generaría una competencia entre los bienes transables internos y externos, imponiéndose precios iguales que posteriormente afectarían a los bienes no transables. Eliminada la inflación, la entrada de recursos se dirigiría hacia el sector productivo y aumentaría el volumen de la inversión. La realización de la producción se aseguraba por el trato preferencial de las exportaciones mexicanas en Estados Unidos, garantizada por la firma del TLCAN.

En síntesis, la igualación de precios generada por la liberalización comercial y apoyada por la atracción de liquidez externa (que estabiliza el tipo de cambio) iguala la productividad de la economía con el resto del

mundo (socios comerciales) y, la movilidad de la tasa de interés con un tipo de cambio estable y previsible, atraer inversión en cartera que financia el crecimiento, apoyada por el ajuste patrimonial que induce la entrada de inversión extranjera directa y la repatriación de capital.

Estas políticas económicas lograron en México incrementar la entrada de capitales (inversión en cartera) y abatir el déficit fiscal; sin embargo esto se realizó incurriendo en un fuerte desequilibrio externo.

De manera particular, para reducir el creciente déficit fiscal (DF) y el proceso inflacionario (p) se fijó el tipo de cambio nominal (E) e incrementó la tasa de interés (ti); lo que provocó una sobrevaluación del tipo de cambio, lo que, de manera conjunta con la disposición masiva de recursos externos (superávit de la cuenta de capitales –S.C.C), promovieron un mayor volumen de importaciones (M) y una pérdida de competitividad de las exportaciones (X). En un inicio, fue posible financiar las compras en el exterior, incluso se desplegaron políticas monetarias para esterilizar la entrada de flujos de capitales que aumentaron la presión sobre la tasa de interés (ti), atrayendo flujos de inversión especulativos, aun mayores. El flujo de capitales externos excedió las necesidades de producción, desatándose una fuerte actividad especulativa en el mercado de financiero.

Sin embargo, el creciente déficit externo desencadenó el riesgo cambiario, subieron las tasas de interés, hasta que se detuvo la entrada de capitales. En diciembre de 1994 se devaluó la moneda y desató un fuerte proceso inflacionario por el efecto de traspaso del tipo de cambio sobre los precios, desencadenándose una de las peores recesiones económicas de la posguerra. Estas interrelaciones se resumen en el cuadro 4.

CUADRO 4

ii) A raíz de la crisis económica de 1995 se produjeron dos cambios en la política monetaria.

Primero, desaparecieron las bandas cambiarias, eliminándose las intervenciones estatales directas y continuas en el mercado de cambios, para mantener una cotización estable del tipo de cambio. Aparece la Comisión de

Cambios y se proveen divisas mediante *opciones* de venta de moneda extranjera²⁰ y se impone un *esquema de ventas contingentes de dólares por parte del Banco de México*.²¹

Lo anterior fue acompañado por la desaparición de los pactos de solidaridad económica, donde se determinaban los precios fundamentales.

Segundo, se modificó la composición de los flujos externos y la política monetaria y, ante desbordes de la cuenta externa, se desplegó una política monetaria restrictiva que limitó la liquidez interna.

La vigencia del Tratado de Libre Comercio permitió captar fuertes montos de capital extranjero por concepto de exportaciones, iniciándose mediante esta vía, un proceso de sobrevaluación del tipo de cambio. Esta política engarzó el crecimiento económico de México a Estados Unidos, con el inconveniente que el motor de la economía se trasladó a la demanda externa, variable imposible de manipular por la política económica mexicana. En este contexto, las variaciones de la tasa de interés mantuvieron el objetivo de equilibrar el tipo de cambio; sin embargo, lo hicieron vía frenos a la caída del ingreso, y restricciones en la liquidez interna para reducir las importaciones (de manera independiente de variaciones de la brecha del producto).

En este periodo se redujo la entrada de inversión de portafolio y aumentó la inversión extranjera directa, aunque esta sufrió drásticas modificaciones. A partir de la globalización financiera se considera como inversión extranjera directa la venta de activos de capital existentes a no residentes.

²⁰ La Comisión de Cambios se estableció en julio de 1996 y está integrada por el secretario y dos subsecretarios de Economía, el gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno. El Banco de México subasta el último día de cada mes a los bancos comerciales derechos de venta de dólares. En caso que antes del día 16 de cada mes se ejerza 80% de las opciones, se convoca de inmediato a una subasta adicional de opciones por el monto de la primera subasta. El banco central puede ejercer total o parcialmente estos derechos dentro del mes siguiente al de la subasta respectiva. El precio de venta de dólares se estipula con base en el tipo de venta interbancario de referencia del día hábil anterior, excepto en caso que rebase el promedio de los últimos veinte días hábiles. El Banco de México tiene derecho a seguir con la política de esterilización vía, operaciones de mercado abierto por el mismo monto de compra de divisas.

²¹ Este mecanismo aparece en febrero de 1997 y bajo este esquema el Banco de México ofrece entre una y tres subastas diarias por un monto total de 200 millones dólares cada día, donde los bancos comerciales presentan posturas con un precio de 2% por encima al tipo de cambio del día inmediatamente anterior. El objetivo fundamental de este mecanismo es moderar la volatilidad del tipo de cambio y evitar reducciones drásticas de las reservas internacionales.

Este tipo de operaciones genera una operación contable que reduce los activos nacionales y aumenta el flujo de capital externo, teniendo lugar en un solo periodo, sin modificar la demanda y por lo general es seguido de salidas de capital por concepto de repatriación de utilidades.

Un ejemplo de estas inversiones extranjeras directas fue la privatización de la banca y el conjunto de reformas estructurales que se intentan llevar a cabo desde 1996 en adelante (que incluye la generación de electricidad y el traspaso de ciertos procesos de producción de la industria petrolera a agentes no residentes). Esta nueva modalidad de inversión extranjera directa implica la *internacionalización* de los activos productivos para estabilizar el tipo de cambio, lo cual solo tiene efecto en el corto plazo, o sea, siempre y cuando fluyan capitales externos. Una vez que se paraliza el flujo externo reaparece la devaluación de la moneda.

La política monetaria de este periodo descansa sobre el régimen de saldos acumulados cero,²² los cortos²³ y los “depósitos especiales” cuyo objetivo es reforzar los movimientos de la tasa de interés de referencia del banco central y de las operaciones de mercado abierto. Una herramienta adicional es la emisión de bonos de regulación monetaria (Brems), emitidos por el banco central²⁴ para disminuir la liquidez monetaria al aparecer signos de desequilibrios en la cuenta externa.

²² El régimen de saldos acumulados promovió un nuevo esquema de encaje promedio cero. De acuerdo con esta regla, cada 28 días naturales, los bancos deben mantener un saldo acumulado igual a cero en su cuenta única (cuenta corriente) ante Banco de México. En caso contrario, el banco central impone penalizaciones dos veces mayor a la tasa de Cetes de 28 días sobre el saldo acumulado negativo. Esta medida permite que las instituciones de la banca múltiple puedan sobregirarse en la cuenta corriente del Banco de México hasta el monto de los títulos bancarios y valores gubernamentales que previamente otorgaron como garantía. La banca de desarrollo pueden hacer lo propio hasta por 25% del capital neto que se registre en el segundo mes del calendario inmediato anterior a aquel en que se incurra en dichos sobregiros. Debido a potenciales problemas en el sistema, Banxico podrá autorizar ciertos sobregiros en exceso a lo anteriormente citado; sin embargo, las instituciones deberán pagar intereses en su cuenta única en caso de sobregiro.

²³ El propósito de la política de “cortos” es modificar de manera indirecta la tasa de interés para cumplir con los objetivos de volúmenes determinados en la base monetaria: “el instituto fija o, en su caso, aumenta el objetivo negativo para el saldo consolidado de las cuentas corrientes que lleva a la banca a incrementar temporalmente a la tasa de interés de corto plazo, lo cual limita el efecto sobre los precios de las presiones inflacionarias existentes” (*Informe Anual del Banco de México; 1999:93*) [...] (el banco central) “induce un sobregiro de la banca en las cuentas corrientes que les lleva poner en “corto” al sistema bancario” (*Informe Anual del Banco de México 1996: 79*).

²⁴ Se emiten por primera vez en agosto del 2000 para sustituir Bondes y Cetes.

A partir de lo anterior, podemos señalar que aparece el planteamiento de Dalziel [2002] quien señala, como dijimos antes, que las presiones inflacionarias, independientemente de su naturaleza, se detienen con aumentos en la tasa de interés, desligados del nivel de empleo de los factores productivos. En el caso de México, las variaciones de la tasa de interés tienen como objetivo estabilizar el tipo de cambio que, en esta segunda etapa, se busca lograr vía reducciones en el ingreso.

En este nuevo contexto, una caída de flujos financieros (que ocurre por la disminución de las exportaciones) reduce el ingreso e impacta, casi de inmediato a las importaciones, ejerciendo menor presión sobre las variables del sector financiero (tasa de interés y tipo de cambio). En caso que la caída del ingreso no sea suficiente, aumenta la tasa de interés para detener aún más el crecimiento del ingreso y de las importaciones. Si las medidas anteriores no son suficientes se devalúa el tipo de cambio.

La interrelación de estas variables se resume en el cuadro 5. Los desequilibrios en la cuenta corriente (CC) de la balanza de pagos y los tipos de cambios subvaluados ($\downarrow E$) buscan corregirse con aumentos del capital externo, mediante tratados comerciales que incrementan el volumen de exportaciones, o bien, atraen capital externo por la *extranjerización* de activos productivos (TA). La entrada de capital externo aprecia el tipo de cambio ($\uparrow E$) y la inflación se mantiene estable (p).

Una vía adicional son las políticas monetarias restrictivas ("cortos", depósitos especiales, bonos de regulación monetaria), cuyo objetivo es aumentar la tasa de interés, reducir el ingreso y las importaciones.

En caso que se reduzca el flujo de capital externo por caídas en la demanda externa, o reducidas expectativas sobre transferencias de activos, cae el ingreso y las importaciones (M). Si ello no es suficiente, aumenta la tasa de interés que de nuevo incide sobre el ingreso y las importaciones. De mantenerse el desequilibrio externo se devalúa el tipo de cambio, seguido invariablemente por procesos inflacionarios.

CUADRO 5

b) Déficit público, tasa de interés y variaciones del ingreso

La explicación de la teoría dominante sobre la inflación no se aplica a México. En la sección III se señaló que los modelos macroeconómicos de países desarrollados (Banco de Inglaterra) suponen que la tasa de interés tiene un movimiento inverso con respecto a la brecha del producto. Ello implica que alzas en la tasa de interés

(política monetaria restrictiva) reducen la demanda efectiva y por ende, bajan la presión sobre los factores productivos. Ello permite controlar la inflación que proviene de la sobre-utilización de la capacidad instalada.

En México, sin embargo, durante el periodo de mayor inflación, las variaciones del poder de compra de los salarios manufactureros²⁵ tuvieron un fuerte declive TC(SM/IP) debido a que el crecimiento del índice de precios al consumidor fue mucho mayor que la variación de los salarios manufactureros por el efecto de traspaso del tipo de cambio (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1

El control de la inflación entre 1989 y 1994 tuvo lugar pese al aumento del poder de compra de los salarios manufactureros, porque estuvo acompañado de una sobrevaluación del peso, emergiendo las importaciones como una vía de escape. Nótese que el poder adquisitivo durante ese periodo, en promedio, no fue muy diferente al del periodo 1978-1982.

La inflación crece en 1995 debido a la macrodevaluación de diciembre de 1994, pero tiene un efecto pasajero por el fuerte incremento de las exportaciones y la venta de activos a los agentes no residentes (extranjerización de la banca). En consecuencia, a partir de 1997, la inflación recupera su ritmo descendente explicado por la revaluación del tipo de cambio, diferenciándose del periodo, porque se logra mediante la "nueva" inversión extranjera directa y los flujos por concepto de exportaciones. Pese que a partir del 2001 se reducen los flujos financieros externos, por la caída del crecimiento económico estadounidense, no se desata proceso devaluatorio ni inflación, porque se detiene el ingreso.

El segundo responsable de la inflación, de acuerdo con la teoría económica dominante, es el gasto público. Al observar la gráfica 2A, podría señalarse una correlación entre el déficit público presupuestal y el de caja con la inflación en los años ochenta, desligándose el movimiento de estas variables a fines de los noventa. De manera particular, el repunte inflacionario de 1995 no implicó déficit fiscal creciente, y a partir de 1997 se

²⁵ Se utilizaron como una variable proxy del poder de compra a las variaciones del índice del salario manufacturero con respecto al índice del precio al consumidor (base 1985 = 100), notándose que la evolución de los salarios es mucho mayor que el resto de la economía, especialmente en los años ochenta por la importancia que las manufacturas adquirieron en el sector externo.

vislumbró un aumento del déficit fiscal, que aunque estaba minimizado porque no están incluidos los Pidiregas, ni el costo del rescate bancario, la inflación continúa con un ritmo descendente, debido a que el tipo de cambio no se modificó de manera sustancial.

GRÁFICA 2A

Para explicar las causas del movimiento del déficit, es necesario analizar los componentes del gasto, desglosando los componentes del gasto gubernamental consolidado que excluye la cuenta extrapresupuestal. A partir de la gráfica 2b, es posible observar dos características.

La primera está relacionada con el gasto de capital en el gasto total (GK/FGT), que, en 1980, representó alrededor de 20%, iniciándose su descenso a partir de 1982 (cuando alcanzó 27%). A partir de 1987 se mantuvo en 10% del gasto total en promedio; o sea que su participación se redujo a casi la mitad.

Segunda, los intereses (II/GT) tienen un comportamiento inverso. En 1980 representan alrededor de 10% del gasto total, e inician un ascenso a partir de 1984, logrando su máximo en 1990, con la participación de 45% con respecto al gasto total, iniciando una tendencia descendente a partir de dicho año, con leves repuntes en 1997.

El incremento de los intereses en los años ochenta se explica por la subvaluación del peso, que incrementó el peso de los intereses proveniente de la deuda asumida por el Estado, después de la crisis de 1982. El incremento de 1997 se explica por el pago de intereses generado a raíz del rescate bancario y las devaluaciones de 1997-1998 que surge por la crisis asiática; mientras que la reducción de dicho componente entre 1990/96 se debió a la sobrevaluación del tipo de cambio entre 1990-1994.

Otra característica interesante de estos últimos treinta años es que la tasa de crecimiento de la tasa de interés activa real y del producto interno bruto a precios constantes, no está relacionado (véase, gráfica 3A); indicando que los movimientos del costo real de dinero no influyen en el producto interno bruto.

GRÁFICA 3A

Sin embargo, al compararse ambas variables en términos nominales (gráfica 3B), aparece una relación inversa entre 1982 y 1988, revirtiéndose entre 1989 y 1994, explicado por la relación positiva entre tasa de interés

y el flujo de capital externo que amplió la liquidez del sistema bancario y proveyó créditos a la inversión, pero sobre todo por el consumo de bienes duraderos.

GRÁFICA 3B

Después de la crisis, se desliga la variación de las tasas de interés y del PIB por la desaparición de los créditos de la banca comercial. El financiamiento del sector productivo recae principalmente en las utilidades internas y en los créditos del mercado internacional (créditos intraempresariales) o de bancos y/o mercados de capital de países desarrollados.

Por último, presentaremos la evolución de la inflación, los rendimientos de los certificados de Tesorería a tres meses y la tasa de devaluación. En la gráfica 4 se muestra una relación positiva de las tres variables entre septiembre de 1988 a septiembre del 2001. Llama la atención que entre 1989 y 1994, la tasa de devaluación muestra una tendencia descendente (hay una apreciación del peso), y la inflación tiene un movimiento muy semejante. Pero después de la devaluación de 1994 la cual, dada su magnitud, mantuvo subvaluado el peso en 1995, provocando un aumento casi inmediato en la inflación. En 1998 vuelven a generarse una serie de devaluaciones del tipo de cambio, pero dado que estas se consideraron pasajeras, tuvieron un efecto reducido en la inflación.

GRÁFICA 4

Por otro lado, la devaluación del peso siempre va acompañada de incrementos en la tasa de interés, porque la entrada de capitales estabiliza la moneda nacional. Por ejemplo, en 1995 y 1998, esta tiene un salto muy fuerte. En el periodo de recesión (a partir del 2001), no hay fuertes impactos en el movimiento del tipo de cambio (no hay devaluación); por tanto, la inflación no sufre variaciones fuertes. Ello se explica por la restricción de la liquidez interna que redujo el ingreso, ejerciendo menor presión sobre las variables financieras. Hay que observar que a partir del 2000, aparecen los Brems y se activan los "cortos" para detener la liquidez interna.

También hay que resaltar el fortalecimiento de los fondos de pensiones que apoyaron la política monetaria restrictiva, demandando títulos gubernamentales, sin afectar la demanda efectiva, puesto que no concentran una alta proporción del ahorro sin impactar a la demanda efectiva ni canalizarla al sector productivo que podría presionar al tipo de cambio vía crecientes importaciones.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones de este trabajo es que el déficit fiscal *per se*, no causa inflación ni distorsiones en el crecimiento económico. En términos teóricos, se ha cuestionado la conexión entre los aumentos del gasto público financiados por créditos bancarios o deuda pública, y el crecimiento de los precios y la tasa de interés.

Las particularidades del sector público y la presencia de recursos desempleados provocan que el gasto público sea complementario al gasto privado, cuyo resultado es un aumento del ingreso, sin presiones inflacionarias, aunque se recomienda no incrementar de manera brusca el gasto público por las percepciones negativas que pueda generar en los agentes productivos.

Una segunda conclusión es que la relación inversa entre la tasa de interés, la demanda efectiva y los precios no existe necesariamente. Recordemos que a raíz de los cambios institucionales en el sistema financiero internacional, las dos principales corrientes teóricas (demanda efectiva y la teoría clásica) coinciden en que la tasa de interés se vuelve el principal instrumento de política monetaria, debido a la imposibilidad de manipular los agregados monetarios.

A partir de este planteamiento, los modelos macroeconómicos (Banco de Inglaterra) señalan la existencia de una relación inversa entre la tasa de interés, la demanda efectiva interna y los precios, suponiéndose la siguiente relación: incrementos de la demanda interna por encima de la oferta de bienes y servicios, presiona los precios y sube la tasa de interés para reducir la demanda. En consecuencia, la función de la tasa de interés es contener el gasto y reducir las presiones sobre la oferta del sector real y, por ende, sobre los precios.

Sin embargo, a partir de un cuestionamiento técnico sobre la medición del producto potencial, emergen dudas sobre la relación inversa entre la tasa de interés y la inflación. Ello permite el resurgimiento de la explicación de la inflación propuesta por Kalecki y desarrollado por Eichner, sobre el efecto en los costos y el impacto del margen de ganancias sobre los precios, poniéndose particular atención sobre el tipo de cambio y los costos financieros. El aumento de los precios se relaciona con el margen financiero.

Sin embargo, aparece una relación particular en los países emergentes, específicamente en México, entre el tipo de cambio, la inflación y la tasa de interés, que cuestiona las propuestas de la teoría de paridad de tasas de interés y de cambio (absolutas y relativas)

A partir de lo anterior, se analiza la política monetaria mexicana en los años noventa, mostrándose que, aunque sus objetivos intermedios y finales se mantuvieron (estabilidad del tipo de cambio y control de la inflación), así como su instrumento central (p. ej. la tasa de interés,) hubo una serie de modificaciones importantes después de la crisis devaluatoria de 1994. En particular, se contuvieron los procesos devaluatorios e inflacionarios, dándose el ajuste mediante variaciones en el ingreso.

En el primer quinquenio de los noventa, la política monetaria se basó de manera fundamental en instrumentos de mercado, particularmente en los títulos de deuda gubernamentales, canalizados al capital internacional. Mientras que en el periodo posterior a la crisis, reaparecieron instrumentos no relacionados al mercado: "cortos" y depósitos especiales y las operaciones de mercado abierto se diversificaron (se emitieron los bonos de regulación monetaria) para limitar la liquidez interna, teniendo particular importancia los inversionistas institucionales nacionales. Asimismo, se modificó la composición de los flujos de capitales, aumentando los provenientes de las exportaciones y los de inversión extranjera directa.

Con base en lo anterior, podemos extraer tres conclusiones importantes de la política monetaria mexicana:

Primero, la inflación en México no está relacionada con aumentos del poder adquisitivo de los trabajadores. De hecho, encontramos una relación inversa entre el poder de compra de los trabajadores y la inflación. Incluso, en el primer quinquenio de los años noventa, este indicador tuvo un alto crecimiento y no impactó directamente a la inflación. El sector externo operó como vía de escape, acompañado de un tipo de cambio sobrevaluado, lo cual generó un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se resolvió por la depreciación del tipo de cambio, e impactó a la inflación debido al efecto de traspaso del tipo de cambio sobre los precios. O sea, se mantuvieron las limitaciones del sector externo.

Segundo, no hay relación entre la interferencia estatal en la economía (que dinamiza la demanda efectiva) y la inflación. En los años ochenta, el déficit público presupuestal fue alto, se mantuvo relativamente reducido en el primer quinquenio de los noventa y volvió a crecer a partir de 1997.

El componente que explica el movimiento del gasto son los intereses que están directamente relacionados con el tipo de cambio y el monto de la deuda. O sea, no hay relación entre el gasto público, la demanda y la inflación.

Tercero, en México hay una conexión directa entre la tasa de devaluación, inflación y rendimientos de los certificados de tesorería, a partir de lo cual, se propone una causalidad, que va desde la tasa de devaluación, inflación y tasa de interés; explicada la primera, por el efecto de traspaso del tipo de cambio; mientras que el aumento de la tasa de interés tiene un doble objetivo: aumentar la atracción de los flujos financieros internacionales y/o reducir las expectativas internas, bajan la demanda efectiva y, por esa vía, también se reducen las importaciones. Hay que observar, que la tasa de interés no está relacionada con la brecha del producto, sino con el déficit de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

A partir de lo anterior, puede explicarse que la recesión económica iniciada en 2001 por la reducción del crecimiento de las exportaciones no ocasionó fuertes turbulencias financieras, debido al freno impuesto al crecimiento económico interno y, por tanto, a las importaciones.

Lo anterior no implica que la nueva política monetaria genere condiciones de crecimiento estables, porque ha desaparecido el financiamiento a la producción; y, dada la desindustrialización de los años ochenta, profundizada en los noventa, la reducción de las importaciones y tiene un límite, después del cual se vuelven relativamente inelásticas, resolviéndose en fuertes devaluaciones y crisis financieras (p. ej., Argentina).

Podemos concluir este trabajo señalando que es posible activar la economía por medio de políticas fiscales expansivas, siempre y cuando no generen expectativas negativas en los agentes económicos, especialmente en los inversionistas institucionales. Asimismo, debe señalarse que la caída de las importaciones tiene un límite, después del cual se requieren crecientes devaluaciones que generan el círculo vicioso descrito.

BIBLIOGRAFÍA

- Arestis P. y M. Sawyer (2002). "The Bank of England macroeconomic models: its nature and implication", en *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 24, núm. 4, verano.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México, *Indicadores Económicos*, información en línea.
- Blinder A. (1988) *Central banking in theory and practice*, Estados Unidos, MIT Press.
- Dalziel P. (2002). "The triumph of Keynes: what now for monetary policy research?", en *Journal of Post Keynesian Economics*, verano, vol.24, núm.4
- Davidson P. (1972). *Money and the real world*, Reino Unido, Macmillan.
- Dow y Saville (1990). *A critique of monetary policy. Theory and British Experience*, Oxford, Clarendon Press.
- Eatwell J. y L. Taylor (2000). *Global finance at risk. The case for international Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Eichner A. (1988). "Una teoría de la determinación del margen de ganancia en el oligopolio", en *Economía poskeynesiana*, selección de José A. Ocampo, Fondo de Cultura Económica.
- Friedman M. (1969). *The Optimum Quantity of Money and Other Essay*. Nueva York, Aldine De Gruyter.
- Goodfriend, M. y R., King (1991). "Desregulación financiera, política monetaria y banca central", en L. Bendesky (comp.), *El papel de la banca central en la actualidad*. México, Cemla-Banco de España.
- Kaldor N., (1973). "The new monetarism", en A. A. Walters (ed). *Money and Banking*, Harmondsworth, Penguin Education.
- Kalecki M., (1977). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista 1933-1970*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kamin S. *et al.*, enero (1998). "The transmission mechanism of monetary policy in emerging market economies: an overview", *Policy Paper* núm. 3, Bank for International Settlements.

Keynes, John Maynard (1986). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, julio-septiembre (1987). "La teoría general: ideas y conceptos fundamentales" en *Investigación Económica* núm. 181, México, FE, UNAM.

_____, (1973). "Alternative Theories of the rate of interest", en *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIV, "The General Theory and After", recopilada por Donald Moggridge, Reino Unido, Macmillan.

Krugman y Obstfeld (1999). *Economía internacional: teoría y práctica*, Madrid, McGraw Hill.

Martínez, L, O. (2001). Sánchez y A. Werner, "Consideraciones sobre la política monetaria y el mecanismo de transmisión en México", en *Documento de investigación 2001.02*, Banco de México.

Minsky H.P. (1975). *John Maynard Keynes*, Columbia University Press,

_____, (1982). *Can it happen again?*, Estados Unidos, M. S. Sharpe, Inc.

Stiglitz J. (1994). "The role of state in financial markets", en *Proceeding of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*. The Instrumental Bank for Reconstruction and Development.

Studart R. (1995). *Investment Finance in Economic Development*, Reino Unido, Routledge.

Schwartz, M. J. (1998). "Consideraciones sobre la instrumentación práctica de la política monetaria" en Banco de México, documento de investigación núm. 9804, octubre.

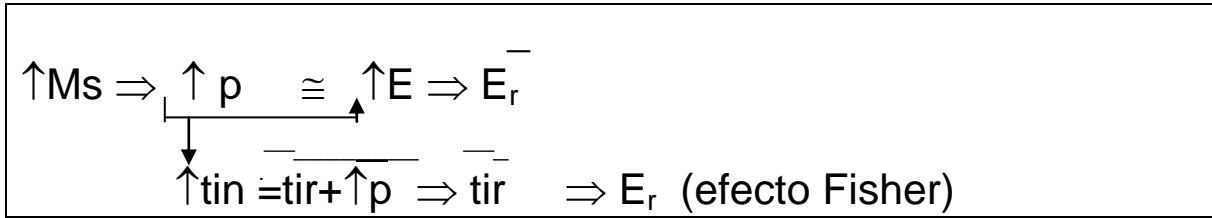
Tobin, J. (1978). "Monetary transmission and the economy: the transmission mechanism" en *Essays in Economics: theory and Policy*, Cambridge MA, MIT Press, 1982.

Toporowski, J., (2000). "The end of finance capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism", *Frontiers of Political Economy*, Reino Unido, Routledge.

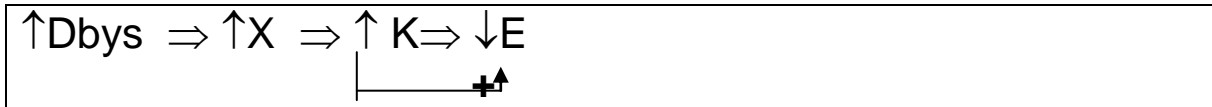
Cuadro 2



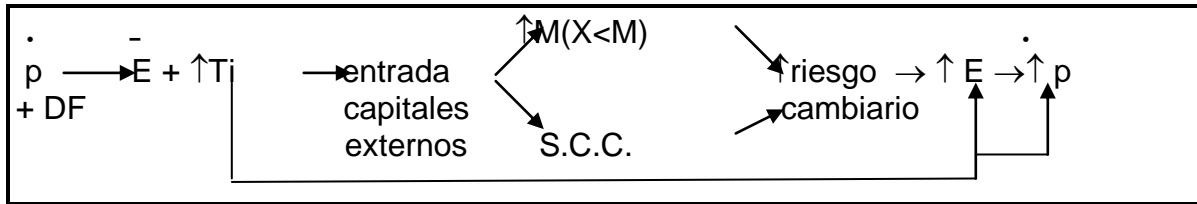
Cuadro 3A



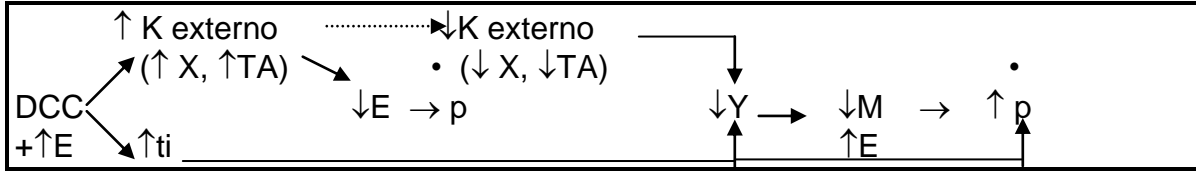
Cuadro 3B



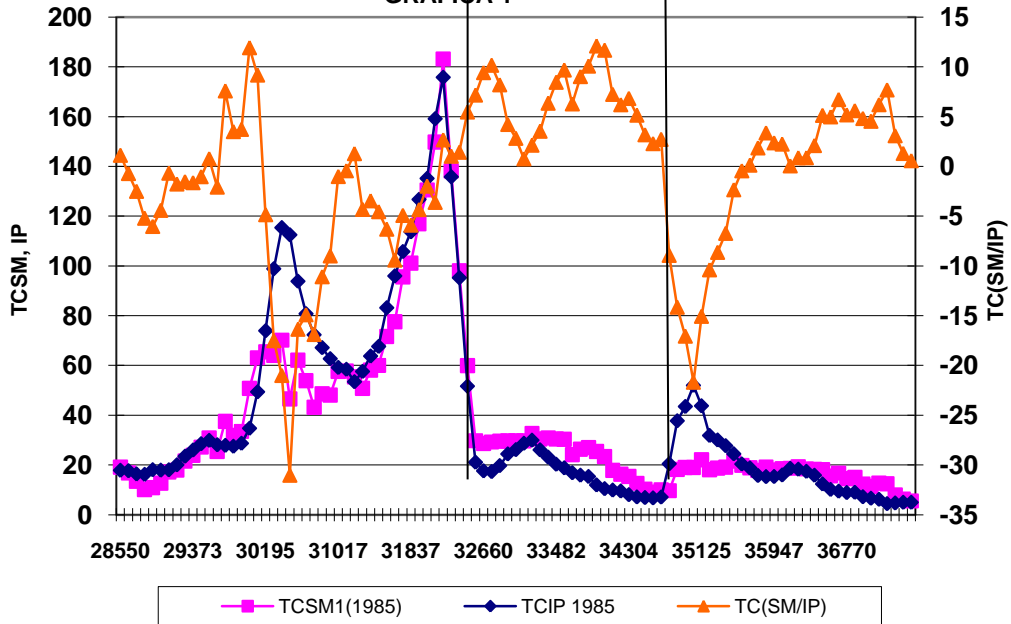
Cuadro 4



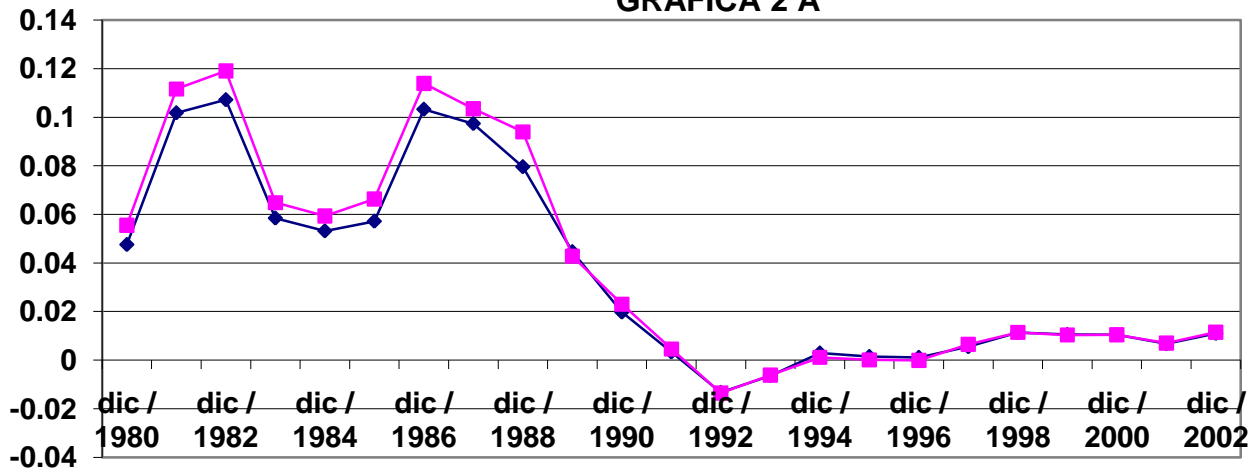
Cuadro 5:



GRÁFICA 1



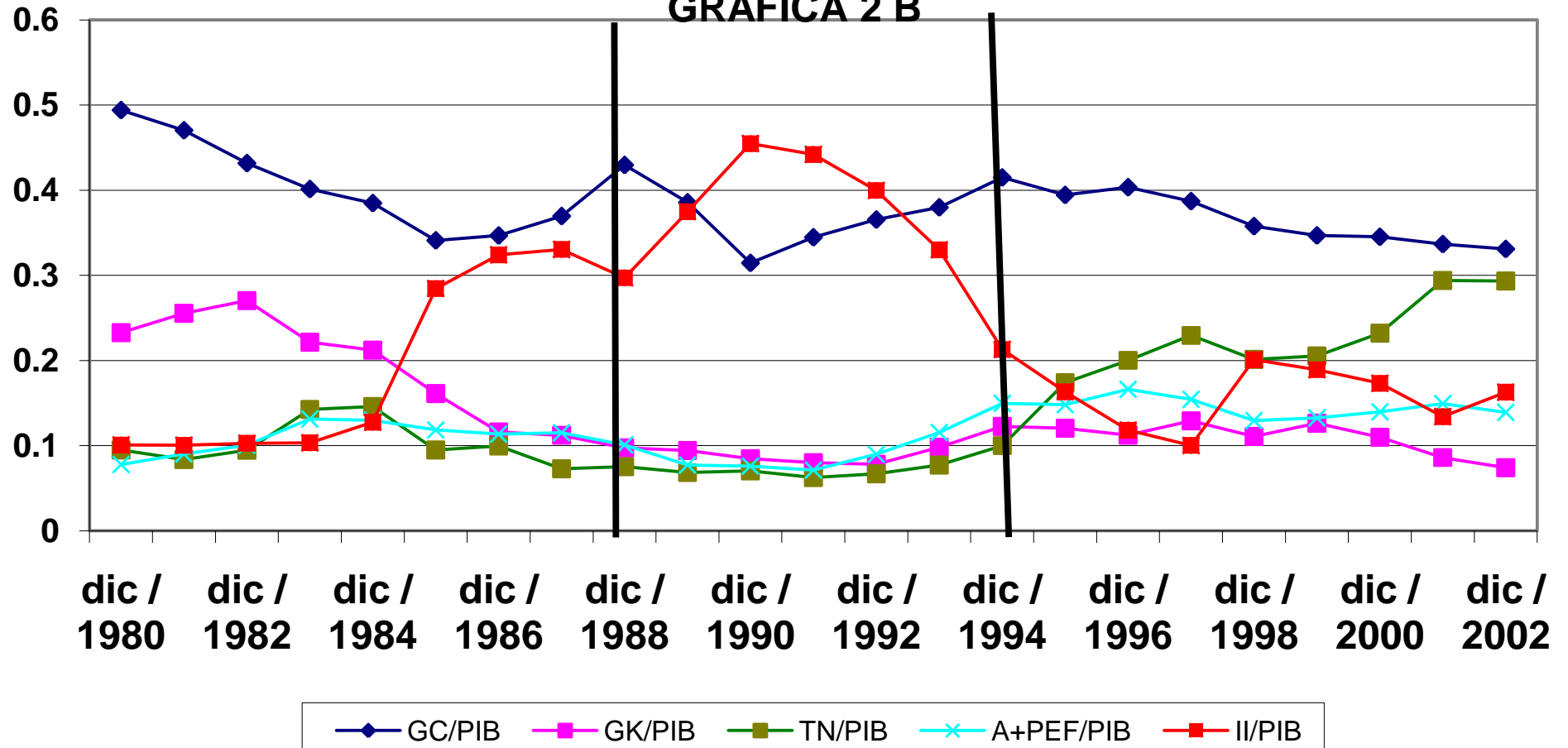
GRÁFICA 2 A



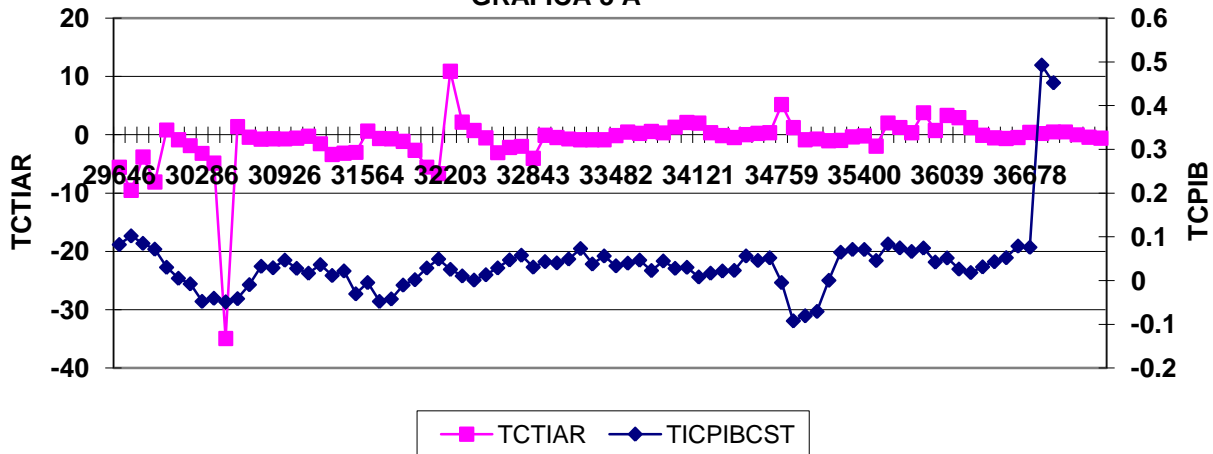
◆ DoSP/PIB

■ DoDC/PIB

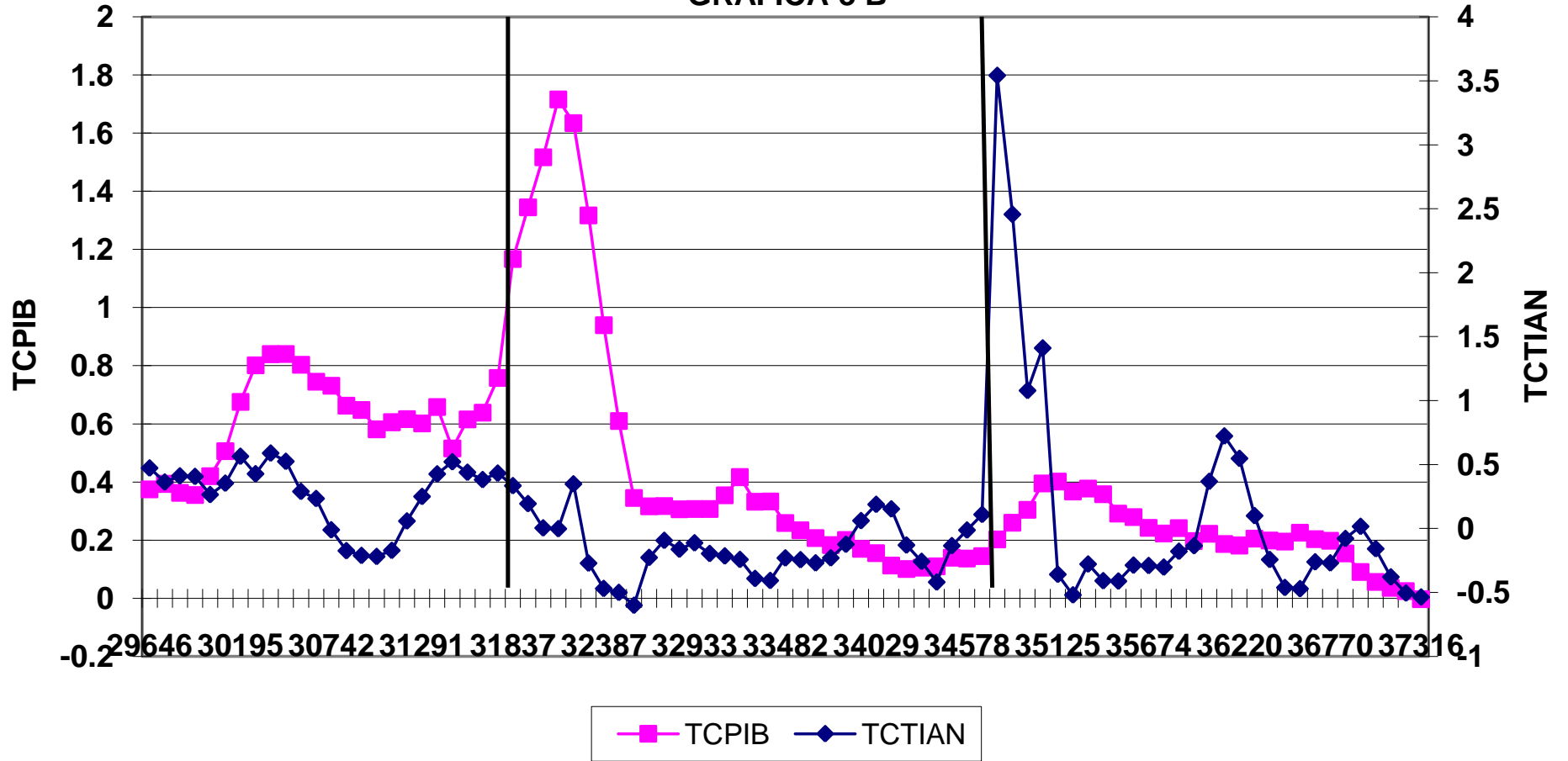
GRÁFICA 2 B



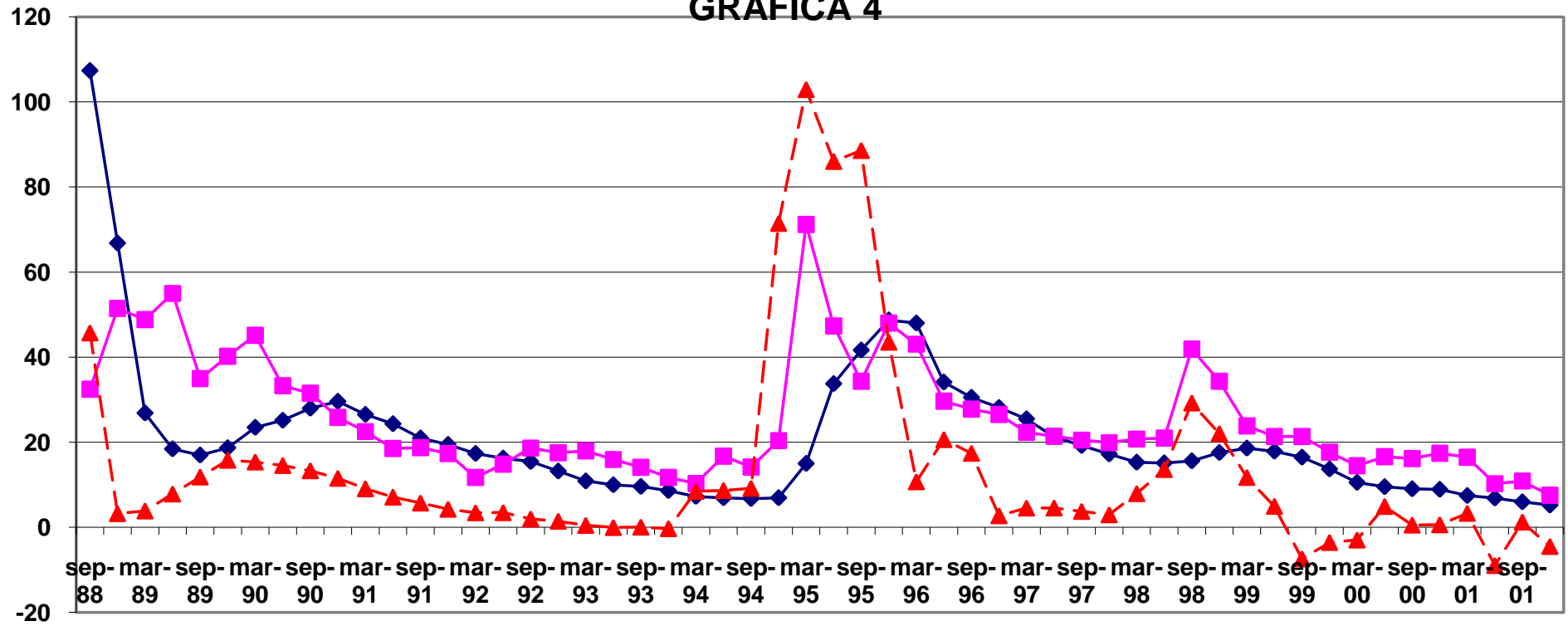
GRÁFICA 3 A



GRÁFICA 3 B



GRÁFICA 4



—◆— inflación anual —■— CETES 3M - -▲- - Tasa de Devaluacione

BAJO CRECIMIENTO Y DÉFICIT PÚBLICO.

LOS RETOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

Luis Ángel Ortiz Palacios

INTRODUCCIÓN

Hasta 1970, a las finanzas públicas se les había asignado un papel central en la estrategia de crecimiento económico en México. En la medida en que el objetivo de mediano plazo de los gobiernos posrevolucionarios fue el logro del crecimiento sostenido del producto, acompañado de la estabilidad financiera, cambiaria y de precios, el gasto público estaba destinado a convertirse en el factor determinante del proceso de industrialización que se inició a mediados de la década de los cuarenta. El crecimiento del producto estaría determinado por el comportamiento del sector industrial, por lo que era necesario implementar una estrategia económica que estimulara la expansión de las manufacturas existentes, así como el surgimiento de nuevas industrias. Este fue el objetivo central de la política de protección comercial en que se basó el modelo de sustitución de importaciones, que estuvo acompañada de una política fiscal expansiva, tendiente a estimular la acumulación de capital privado en ese sector mediante el otorgamiento de estímulos fiscales y crediticios.

En este sentido, la política fiscal (política de gasto, ingreso y financiamiento del déficit) fue determinante para el logro de altas tasas de crecimiento del producto. Por un lado, el gasto público se orientó de manera prioritaria al financiamiento de las obras de infraestructura que requería el proceso de industrialización y urbanización en curso. Por el otro, la política de ingresos públicos fue diseñada para apoyar la acelerada acumulación en el sector por medio del abastecimiento de bienes y servicios públicos a precios y tarifas subsidiadas, y mediante exenciones fiscales. De hecho, las utilidades y el patrimonio empresarial eran gravados con tasas muy bajas, por lo que los ingresos tributarios dependían fundamentalmente de los impuestos indirectos y de los ingresos del trabajo.

El moderado pero persistente déficit presupuestario que caracterizó al prolongado periodo de 1950-1970, explica el papel fundamental que tuvo el gasto público en el crecimiento del producto, en tanto que se

fortalecía la resistencia a la elevación de los ingresos tributarios como condición para alcanzar el objetivo de crecimiento económico basado en un “pacto fiscal” tácito entre el gobierno y los sectores empresarial y banquero.

Así, la “inelasticidad” de los ingresos gubernamentales fue uno de los factores principales generadores del persistente déficit fiscal, que condujo al galopante aumento de la deuda pública externa hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. El deterioro en las finanzas públicas se agudizó con la liberalización financiera y comercial, que como parte del proceso de desregulación económica se instrumentó en México desde 1988. Asimismo, el manejo de la política fiscal ha impedido a esta cumplir su objetivo de promover el crecimiento económico y el empleo. De ahí la necesidad urgente de que esta política reoriente sus objetivos al logro del crecimiento del producto y el empleo, basado en los sectores estratégicos y prioritarios que generen efectos multiplicadores en la planta productiva y, por ende, en la redistribución del ingreso.

En este trabajo se analiza la relación entre el déficit público y el crecimiento del producto en México. Se argumenta que el proceso de desregulación y liberalización de la economía mexicana no solo redujo el margen de manejo de la política fiscal, sino que también la subordinó al logro de la estabilidad de precios; con lo que el déficit público dejó de cumplir su papel anti-cíclico que desempeñó durante el periodo estabilizador.

Bajo esta perspectiva, el trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero, se analiza el papel de las finanzas públicas en el crecimiento económico y financiamiento de los desequilibrios fiscales durante el periodo 1960-1982. El segundo, tiene como propósito estudiar el debilitamiento de la política fiscal en el contexto de la política de ajuste macroeconómico que se aplica para enfrentar la crisis de la deuda externa. En el tercero, se aborda el análisis de la subordinación de la política fiscal al objetivo macroeconómico de estabilidad de precios. Por último, en el cuarto apartado, se analizan los límites y contradicciones de la aplicación permanente de una política fiscal restrictiva.

I. POLÍTICA FISCAL ACTIVA. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DÉFICIT PÚBLICO (1960-1982)

Durante el periodo que va de 1960 a 1970, la economía mexicana mantuvo en promedio anual, tasas de crecimiento de entre 4 y 6%, aunque a medida que los desequilibrios, en particular el del sector agropecuario se agudizaban, dicha tendencia se desaceleraba. De manera paradójica, tanto en periodos de auge como de declinación del PIB, el gasto público desempeñó un papel fundamental, en la medida que fue la variable que determinó el proceso de inversión y acumulación de capital durante estas dos décadas.

1.1 Crecimiento con estabilidad y agotamiento del modelo de acumulación. Finanzas públicas estabilizadoras y déficit público: 1960-1970

La estrategia económica que se adoptó durante la década 1960-1970, conocida como desarrollo estabilizador, se explica en gran medida por dos factores que caracterizaron al contexto externo prevaleciente en ese periodo: el acelerado crecimiento de la economía estadounidense, y la baja inflación a nivel internacional. Teniendo como referencia este marco, el objetivo de la estrategia del desarrollo estabilizador era mantener las elevadas tasas de crecimiento del producto, al mismo tiempo que se alcanzaba la estabilidad financiera, cambiaria y de precios. Tanto la política fiscal como la política monetaria y financiera desempeñaron un papel central en el logro de dicho objetivo.

CRECIMIENTO E INVERSIÓN PÚBLICA

La política de gasto público se convirtió en la variable dinamizadora de la inversión privada mediante la creación de la infraestructura física que exigía el proceso de industrialización y urbanización, al configurar expectativas de alta rentabilidad que tuvieron un efecto multiplicador y de "arrastre" sobre la inversión privada. El mismo efecto tuvo la política de ingresos públicos que se sustentó en los bajos precios de los bienes y servicios públicos, y en una estructura tributaria que dependía fundamentalmente de los impuestos indirectos y de los ingresos del trabajo, en tanto que las utilidades y la riqueza patrimonial de las empresas fueron gravadas generosamente. Este deterioro en la captación de los ingresos públicos aumentó por la política de fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, como parte del fomento estatal al desarrollo industrial. Con el tiempo, la inelasticidad de los ingresos tributarios se convirtió en uno de los principales factores generadores del persistente déficit fiscal y, en consecuencia, del aumento paulatino y acelerado de la deuda pública interna y externa. Esta situación queda reflejada en el moderado pero persistente déficit financiero que caracterizó a la década de los sesenta (véase cuadro 1).

CUADRO 1

La generación de deuda pública interna durante todo el periodo se realizó principalmente mediante el mecanismo de encaje legal; esto es, por medio de los depósitos obligatorios de los intermediarios financieros en el banco central, por los cuales se pagaba una tasa de interés inferior a la de mercado, pero que empieza a representar una carga en el volumen del gasto público. Por su parte, la deuda pública externa que cumplió la función de financiar el persistente déficit de la balanza comercial y contribuyó a la estabilidad del tipo de cambio fijo y

a financiar parcialmente el déficit público, empieza a mostrar altos niveles en el monto de intereses generados, que presionarán tanto a las finanzas públicas como a la cuenta corriente de la balanza de pagos (véase cuadro 2).

CUADRO 2

La configuración de este mecanismo no hubiera sido posible sin la adaptación de la política monetaria y crediticia a los requerimientos de financiamiento de los desequilibrios fiscales por medio de fuentes no inflacionarias. En efecto, mientras que, por un lado, se estimulaba el crecimiento del ahorro financiero con una elevada tasa de interés y una baja tasa tributaria; por el otro, dada la estabilidad del tipo de cambio (que permaneció fijo por dos décadas) se generaban altos rendimientos en dólares para el ahorro financiero, que fueron considerablemente superiores a los que se obtenían en los mercados internacionales con lo que se alentaba el ingreso de capitales externos y se inhibía su salida.

Financiamiento de los desequilibrios fiscales

El crecimiento del ahorro financiero constituyó uno de los factores centrales en el desarrollo y expansión del sistema financiero mexicano, ya que permitió al gobierno canalizar una alta proporción del ahorro privado hacia el financiamiento del sector público mediante el mecanismo del encaje legal impuesto a los bancos comerciales. Esto permitió que el financiamiento mediante el crédito monetario (emisión de dinero) al gobierno fuera relativamente alto; de manera que el saldo de billetes y monedas crece a una tasa anual promedio muy cercana a la tasa de crecimiento del PIB nominal. Si bien la deuda pública externa presentó un crecimiento moderado, es claro que ello contribuyó a elevar la disponibilidad de divisas que permitieron mantener la estabilidad del tipo de cambio nominal fijo (véase cuadro 3).

CUADRO 3

El comportamiento de la inversión total durante este periodo fue muy dinámico, alcanzando una tasa promedio anual de casi 9%, en tanto que la inversión pública creció en promedio 9.5% anual, estimulando de manera decisiva una mayor participación de la inversión privada, que participó con más de la mitad de la inversión total. De esta manera, la inversión pública y privada mantuvieron un comportamiento funcional al crecimiento con estabilidad; así, cuando la inversión privada descendía, el incremento de la inversión pública era notable, y por el contrario, cuando la inversión privada mostraba un mayor dinamismo, la inversión pública disminuía.

El cuadro 4 muestra cómo este comportamiento permitió mantener un alto ritmo de crecimiento de la inversión total, lo que deja ver el carácter complementario del sector público y privado.

CUADRO 4

A pesar del dinamismo que observó la inversión total, la política fiscal se vio fuertemente limitada. Por el lado de los ingresos, su elasticidad con respecto al nivel del producto tendió a disminuir como consecuencia de la caída en los ingresos tributarios. Además, en la lógica de evitar presiones sobre el sector privado que afectaran el ahorro y la inversión privada (así como el objetivo inamovible de mantener estable el tipo de cambio), los precios y tarifas de los bienes públicos se mantuvieron bajos. En cuanto al gasto público, si bien este se ejerció con cautela, las propias exigencias del nivel de crecimiento hacían necesario erogar montos mayores, generando un alto déficit que debía financiarse mediante fuentes no inflacionarias.

Esta situación se manifestó en el hecho de que solo 80% del gasto público pudo ser financiado con ingresos propios. En otras palabras, a pesar de que los ingresos propios crecieran a una tasa promedio anual de 18.6%, estos fueron insuficientes para financiar el gasto público total, con el consiguiente déficit público que en términos reales creció a una tasa anual de 13%. La capacidad de autofinanciamiento se fue perdiendo de manera paulatina, en tanto que la deuda externa e interna del sector público crecía (véase cuadro 5).

CUADRO 5

La estrategia de crecimiento con estabilidad, que obligaba a restringir el crecimiento de la base monetaria, condujo al gobierno a renunciar al uso del mecanismo de financiamiento del gasto público por medio del crédito directo del Banco de México. En su lugar, se empieza a recurrir al financiamiento del sistema bancario comercial mediante la venta de bonos gubernamentales y el crecimiento del encaje legal, mismos que se convirtieron en la fuente principal de financiamiento del gobierno. Esta forma de financiamiento no impidió que se recurriera al endeudamiento externo para financiar el déficit público, que gracias al control de los niveles de liquidez (mediante la contracción de la base monetaria y/o de la esterilización de los recursos captados por la banca comercial), no presionó sobre los precios. De esta manera se limitaba la disposición de recursos para el sector privado mediante la contracción de la base monetaria (véase cuadro 6).

La estabilidad del sistema financiero se fue debilitando a medida que la política financiera iba perdiendo autonomía ante el surgimiento de otros factores complementarios del ahorro interno. Entre estos factores, se

CUADRO 6

encuentra la mayor presencia de la inversión extranjera directa, el crecimiento en la colocación de bonos del gobierno mexicano en los mercados internacionales, los altos niveles de endeudamiento externo del sector público, y una relación más estrecha entre la tasa de interés doméstica y las tasas internacionales.

Este conjunto de factores que ya perfilaban el nuevo contexto internacional, también condicionaron el manejo de la política monetaria y fiscal¹ [Ayala, 2001: 343]. En cuanto al déficit público, se priorizó su financiamiento por medio de la deuda externa y la captación del ahorro interno; con ello se pretendía evitar presiones sobre el financiamiento primario del Banco de México, lo que a su vez facilitaría el control de los niveles de crédito y liquidez compatibles con la estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, este mecanismo de financiamiento del déficit público con el tiempo generaría vulnerabilidad y dependencia de las finanzas públicas. Por un lado, con el establecimiento de mecanismos de captación de ahorro interno altamente líquidos, cualquier incremento en el nivel de gasto público debía ser correspondido con un aumento en la captación de recursos por parte del sistema bancario, cuya credibilidad dependía de la confianza de los empresarios en el mantenimiento de la estructura tributaria regresiva y de la estabilidad del tipo de cambio, así como de la libre convertibilidad del peso. Por otro lado, en la medida que los valores gubernamentales de renta fija² se convirtieron en el instrumento principal de captación de los bancos y, por ende, en el principal componente del ahorro interno, la deuda interna fue adquiriendo un mayor peso en el gasto público, debido al mayor volumen de intereses pagados.

LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL

Esta estrategia de crecimiento acelerado con estabilidad de precios empieza a mostrar sus límites y contradicciones hacia finales de la década de los sesenta, cuando la frágil estabilidad macroeconómica se ve amenazada por el deterioro de las finanzas públicas, los desequilibrios en la balanza de pagos, los brotes inflacionarios, en particular en el sector agropecuario³ [Ros, 1981:39], y la pérdida paulatina del consenso social.

¹ Ver Ayala, José, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx, México, unam /FE, 2001, p. 343.

² Al respecto, debe recordarse que los valores gubernamentales de renta fija gozaban de una garantía de recompra a la par y a la vista, lo cual los hacía muy atractivos.

³ Véase Ros, Jaime, “Inflación: la experiencia de la década de los setenta”, en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, fce, 1981, p. 39.

Durante el gobierno de López Mateos el persistente déficit presupuestario fue percibido como un problema latente que ponía en riesgo las bases del crecimiento de la economía mexicana. De ahí el creciente interés por contar con un diagnóstico sobre las características de la estructura tributaria de México, estudio que fue encargado a N. Kaldor en 1962. Como resultado de este análisis Kaldor⁴ [Kaldor, 1964] hace los siguientes señalamientos:

1. La necesidad urgente de instrumentar una reforma radical en el sistema impositivo, debido: a) La urgencia de generar mayores ingresos fiscales para que el Estado continúe financiando el desarrollo económico y social del país; y b) La aguda polarización en la distribución, así como el carácter regresivo del sistema impositivo vigente que (desde ese entonces) representaban una amenaza para la estabilidad social del país.
2. El sistema impositivo vigente es injusto porque se basa en los ingresos generados por el trabajo, en tanto que favorece los ingresos provenientes de la propiedad del capital. De hecho, la tasa impositiva de impuestos sobre los ingresos altos es muy baja.
3. El anonimato de la propiedad de los bienes inmuebles, que permite que los ricos puedan esconder su riqueza, es un obstáculo para la implementación de un impuesto sobre los ingresos de la propiedad que permita una estructura impositiva progresiva y, por tanto, más justa.
4. Para que la progresividad sea positiva, es necesario establecer un impuesto sobre la renta global de los contribuyentes físicos. Al respecto, Kaldor propone un esquema en el que se eleve el monto de los ingresos bajos no gravables, lo cual no representa un gran sacrificio fiscal; en cambio, permitiría que la progresividad fuera más elevada para el resto de los niveles de ingresos.
5. Las utilidades de las sociedades anónimas debían gravarse, para ese entonces, según Kaldor, con 40%, lo que conllevaba algunas ventajas para las pequeñas empresas.
6. Debía establecerse un impuesto sobre la riqueza neta; esto es, incluyendo toda clase de activos muebles e inmuebles, porque es más justo favorecer el uso productivo del capital y evitar encubrir ingresos y, por tanto, reducir la evasión fiscal.

Mediante la instrumentación de una serie de reformas se esperaba elevar la carga impositiva de 8% del PIB en 1960, a 12% en 1965 y hasta 16% en 1970. Para 1964 se observó un ligero avance en la generalización de los

⁴ Kaldor, Nicholas, “Las reformas al sistema fiscal en México“, Comercio Exterior, abril de 1964.

ingresos; sin embargo, la reforma radical quedó parada debido a las presiones del sector privado y a la existencia de un “acuerdo político”⁵ [FitzGerald, 1981] entre los gobiernos posrevolucionarios, los empresarios y los banqueros. Todo indicaba que el gobierno renunciaba a la reforma tributaria a cambio de la estabilidad macroeconómica basada en un esquema de financiamiento “barato” del déficit fiscal mediante el encaje legal.

Si bien es cierto que durante el periodo 1965-1970 la carga impositiva creció ligeramente, ello se logró mediante una mayor presión sobre los impuestos directos de los perceptores de sueldos y salarios, dejando intacto el resto de la estructura impositiva vigente. El deterioro progresivo fiscal se advierte tanto en la elevación del déficit operacional como del déficit operacional ajustado en los dos últimos años del gobierno de Díaz Ordaz (véase cuadro 1). Esta administración percibió la necesidad urgente de llevar a cabo una reforma tributaria profunda que disminuyera la tendencia creciente del déficit presupuestal y, en el mejor de los casos, impedir que continuara; sin embargo, faltaron las condiciones y la voluntad política para llevarla a cabo.

1.2 Crisis y estancamiento económico. La pesada carga del gasto público y la ruptura del pacto fiscal: 1971-1982

En el diagnóstico sobre la situación de la economía que el gobierno entrante de Luis Echeverría realiza, se reconoce que uno de los aspectos contradictorios del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, es la fuerte concentración del ingreso que marginó a grandes sectores de la población de los beneficios del desarrollo económico y social. Además, se acepta que esta situación amenaza la continuidad del proceso de desarrollo del país; de ahí que se proponga como estrategia de crecimiento revertir esta tendencia concentradora del ingreso. Se suponía que este modelo de crecimiento basado en el “desarrollo compartido” por todos los sectores sociales conduciría a una disminución de los índices de marginación y pobreza. A su vez, se proponía continuar con el control de la inflación por medio de la fijación del tipo de cambio, manteniendo con ello una de las fuentes de generación del déficit de la balanza comercial.

En la medida que no se planteaba una modificación profunda de la estructura productiva y social, origen de la concentración del ingreso, se le asignaba al gasto social un papel central en el financiamiento de programas sociales; en tanto que la inversión pública, ante la indiferencia y desinterés del capital privado, se convertiría

⁵ Véase FitzGerald, E. V. K., “El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión. Una nota sobre la acumulación de capital en México” en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, FCE, 1981.

en el instrumento para que el sector de empresas paraestatales asumiera la inversión en proyectos de larga maduración, tales como la producción de bienes intermedios y de capital, necesaria para reducir el desequilibrio en la balanza comercial. Durante todo el periodo, el sector paraestatal participó con 50% en promedio anual del gasto del sector público, asimismo la tasa de crecimiento anual de esta inversión muestra el alto dinamismo que el sector paraestatal alcanzó, lo que seguramente permitió mantener tasas de crecimiento del PIB en promedio anual de 6% (véanse cuadros 7 y 8).

CUADRO 7

CUADRO 8

Así, el aumento del gasto público, tanto del gasto corriente del gobierno federal como la expansión de la inversión pública en empresas paraestatales, se convirtieron en las bases del crecimiento económico, pero la estabilidad de precios y cambiaria requerían de un déficit público estable con crecimientos mesurados. La alternativa a esta situación era una reforma fiscal que permitiera elevar de manera considerable los ingresos tributarios, acompañada de una modificación en la política de fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.

ECONOMÍA MIXTA E INESTABILIDAD ECONÓMICA

A partir de 1971, el crecimiento económico se vuelve más inestable y tiene mayores fluctuaciones. La recesión de ese año se explica en parte por la contracción del gasto público, necesaria para ajustar las finanzas públicas. Entre 1973 y 1974 se recupera el crecimiento; sin embargo, en 1975 se presentó de nuevo la desaceleración económica que anunciaba la crisis de 1976-1977. En 1978 inició un nuevo ciclo de expansión, sostenido por el *boom* petrolero cuyo punto más alto se ubica en 1981, y que finaliza con la crisis de la deuda externa en 1982.

La fase de crecimiento (1977-1981) dependió en gran medida del déficit público y externo, así como de la deuda externa que crecieron a tasas elevadas hasta 1981, año en el que se presenta el desplome del precio internacional del petróleo y el crecimiento en las tasas de interés externas, que condujeron a una reducción drástica en la disponibilidad de divisas, con lo que quedó cancelada definitivamente la expansión económica.

Durante el periodo 1970-1976, las funciones estatales de compensación y orientación de las actividades privadas dieron mayor importancia a las de fomento. La expansión y diversificación de las funciones del sector público, así como la orientación de la política económica generaron nuevos y agudos conflictos con el sector privado, quien calificó al régimen de estatizante y con tendencias socializantes;⁶ [Ayala, 2001 : 411] lo que truncó no solo la estrategia de expansión del gasto público, principal instrumento reactivador de la economía, sino también la oportunidad histórica de llevar a cabo una verdadera reforma fiscal.

El gobierno de López Portillo propone una “alianza para la producción”, basada en la reconciliación entre los principales grupos sociales, cuyo propósito era recuperar la “confianza empresarial”. Para 1977, el crecimiento es bajo y se da una reconcentración relativa del ingreso. Para 1978, ante la lenta recuperación y la indiferencia del sector privado, se asume que el sector público sería el agente principal del crecimiento económico. En un principio se acudiría a la deuda externa para madurar el proyecto e incrementar las exportaciones de hidrocarburos, con lo que se generaron recursos propios que financiaron el crecimiento económico.⁷ Así, entre 1977-1982, la deuda pública externa creció a más del doble para reactivar el crecimiento económico basado en la expansión del gasto público y el dinamismo de la actividad petrolera.

Durante el periodo 1970-1982 la economía mixta, que de 1950 a 1970 se había consolidado como la base del crecimiento estable y sostenido, era fuertemente cuestionada y su debilitamiento era evidente. La complementariedad anterior entre la inversión pública y privada se deterioró; el Poder Ejecutivo, núcleo del sistema político nacional, encontraba grandes problemas para lograr los acuerdos políticos y sociales, que en las administraciones posrevolucionarias permitieron el establecimiento de la “paz social” emanada del Estado corporativo. Asimismo, el Estado se enfrentaba a un grave deterioro fiscal, que parecía expresarse como derivado de problemas de organización e ineficiencia administrativa.⁸ [Casar y Pérez, 1981].

⁶ Cabe recordar que la estrategia de desarrollo no solo tuvo la oposición empresarial, sino además, en su propio grupo de funcionarios se dieron inercias burocráticas. En el ambiente financiero, concretamente, la política monetaria se convirtió en un verdadero contrapeso a la política fiscal expansionista.

⁷ La discusión sobre si se debía exportar o no de nuevo los hidrocarburos; cómo utilizar los recursos financieros provenientes de la exportación de hidrocarburos, y en última instancia qué modelo de desarrollo debía seguir el país para aprovechar de mejor manera los recursos petroleros, configuraron posiciones sociales, económicas y políticamente contrapuestas [Ayala, 2001 : 415-417].

⁸ Véase A. Casar y W. Pérez, “La intervención del Estado en la economía: el punto de vista del sector privado, *mimeo*, México, CIDE, mayo de 1981.

FINANZAS PÚBLICAS FRÁGILES Y SUBORDINACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La estrategia de desarrollo instrumentada a lo largo del periodo 1970-1982, basada en un papel más dinámico del sector público, explica el rápido crecimiento del gasto público, seguido del incremento aún mayor de los ingresos públicos. Ello parecía ser el resultado de un manejo eficiente de las finanzas públicas; Sin embargo, esto era aparente, pues ocultaba, por un lado, la mayor vulnerabilidad y dependencia (de la deuda externa y las divisas provenientes de la exportación de petróleo) de las finanzas públicas; y por el otro, la debilidad e insuficiencia de las reformas administrativas y tributarias aplicadas en esos años. En este sentido, es claro que las condiciones externas favorables (alta liquidez internacional que permitió elevados índices de endeudamiento externo) contribuyeron paradójicamente a la mayor vulnerabilidad de las finanzas públicas debido a que permitieron posponer las reformas fiscales necesarias para una reestructuración de fondo (véanse cuadros 9 y 10).

CUADRO 9

CUADRO 10

Así, durante el periodo 1970-1982, los ingresos ordinarios del gobierno federal (ingresos tributarios, no tributarios y de capital) sumados a los de las entidades paraestatales (venta de bienes y servicios públicos), permitieron financiar 90% del gasto público; aunque dicho comportamiento estuvo fuertemente determinado por los recursos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos. Lo que explica que la estructura tributaria y la política de precios de bienes y servicios públicos no sufrieran ajustes radicales (véanse cuadros 10 y 11).

CUADRO 11

A pesar de la reestructuración del sistema impositivo que se realizó en 1980, la participación de los impuestos como parte de los ingresos estatales continuó bajando; de hecho, la disminución es mayor a partir de que se aplica el sistema fiscal reformado (véanse cuadros 11,12 y 13).

CUADRO 12

CUADRO 13

Las principales modificaciones fiscales entre 1970 y 1979 se centraron en la fiscalización y la cooperación administrativa entre los distintos niveles de gobierno del país.⁹ En 1977 y 1978, con el propósito de evitar la competencia fiscal entre los poderes federal, estatal y municipal, y ante la necesidad de fortalecer el poder económico y administrativo del gobierno central, se establecen convenios de coordinación fiscal entre los estados y la Federación.¹⁰

Pero estas medidas solo afectaron la estructura de los ingresos entre los niveles de gobierno, pues no se modificaron las fuentes de los mismos; manera que la estructura impositiva quedó intacta. El ISR continuó dependiendo de los causantes con ingresos fijos y el ISIM del consumo; ambos contribuyeron durante el periodo 1970-1979, con 20% del total de los ingresos del gobierno federal (comparado con 22% de financiamiento), y representaron casi 60% de los impuestos recaudados por este nivel de gobierno (véase cuadro 12).

Por su parte, los impuestos a la industria, a las importaciones y a las exportaciones fueron, en su conjunto, los ingresos más importantes después del ISR y el ISIM.¹¹ La carga impositiva a las importaciones, que en promedio representaron 4% de los ingresos tributarios, observaron un comportamiento adverso, ya que

⁹ En esos años la distribución de las fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados y municipios se caracterizaba por la existencia de una carga fiscal múltiple sobre una misma base. Esto es, existían impuestos locales (estatales y municipales) a la industria y al comercio, que convergían con el impuesto federal sobre ingresos mercantiles (isim), así como con varios impuestos federales especiales aplicados a diversas actividades económicas. Ello no solo fomentó la evasión fiscal sino también redujo el monto de los ingresos tributarios que captaba el gobierno federal debido a que una parte muy importante de estos se quedaban en las arcas de los gobiernos locales.

¹⁰ En este marco, las entidades federativas renunciaron a los impuestos locales causantes de la tributación múltiple, para sustituirlos por el isim federal. A cambio, se les otorgó un porcentaje de participación que garantizaba al estado en cuestión, como mínimo, un monto de recursos equivalente a lo que hubiera obtenido de continuar con sus gravámenes propios.

¹¹ Los gravámenes aplicados a la industria aportan la quinta parte de la recaudación, siendo los más importantes los impuestos sobre el uso de energía eléctrica y agua.

disminuyeron su participación relativa en la recaudación, al pasar de 5.9% en 1970 a 2.2% en 1979. Esta disminución es explicada por el papel estratégico que cumplen las importaciones de maquinaria y equipo en la expansión y modernización de la planta productiva nacional, que obligó al gobierno a promoverlas mediante paquetes de exención fiscal.¹² Los impuestos a las exportaciones durante toda la década representaron una mínima aportación a los ingresos federales; en 1976 solo representaban 0.5%; sin embargo, a medida que crecen las exportaciones de petróleo mexicano estos impuestos aumentaron, de manera que para 1981 representaron 7.0% de los ingresos provenientes de las exportaciones (véase cuadro 13).

En 1980, como ya se dijo, se inicia otra fase de la reforma fiscal, que incluyó la derogación del ISIM (sustituido por el IVA), la reestructuración del ISR y la promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal.¹³ Con esta ley el gobierno federal concentró el poder de decisión en la asignación de recursos. A pesar de estos esfuerzos en materia tributaria, entre 1977 y 1982, el ISR apenas creció a una tasa promedio anual de 0.5% y el IVA de 2.9%, porcentajes sumamente bajos si los comparamos con los incrementos que en años anteriores habían tenido estos impuestos. En cambio, para el periodo 1979-1982, los impuestos a la exportación aumentaron en más de 8%, lo que permitió que los ingresos tributarios mostraran una tendencia creciente, pasando en 1977 de 12.5% como proporción del PIB, a 15.6% en 1982 (véase cuadro 14).

CUADRO 14

El resto de los ingresos del gobierno federal, esto es, los ingresos corrientes (derechos, productos, aprovechamientos e ingresos de capital) mantuvieron su baja participación en los ingresos totales, aunque mostraron algunos cambios en su comportamiento. Durante el desarrollo estabilizador participaron con 11% en promedio; en los setenta fue de 3%, y para 1982 descendieron hasta 1.8%. Así, al final del periodo 1970-1982, los ingresos propios del gobierno federal representaban menos de la mitad de los recursos totales (véase cuadro 12).

¹² Se considera que estas medidas representaron para el gobierno federal un sacrificio fiscal en promedio de 825 000 millones de pesos anuales entre 1971 y 1976 [Ayala, 2001 : 423].

¹³ El nuevo impuesto al consumo, IVA, incluyó rubros que antes no habían sido considerados en ISIM, así como una elevación en las tasas. El ISR también extendió su campo de aplicación hacia otras actividades que no se venían gravando. La Ley de Coordinación Fiscal instituyó los convenios de coordinación fiscal y las normas de colaboración administrativa entre los niveles de gobierno, que en concreto consistían en delegar a los gobiernos locales la recaudación y fiscalización de los impuestos federales. Con la nueva ley los estados y municipios dejaban de percibir aproximadamente 52% de sus ingresos, y pasaron a depender de los recursos que el gobierno central les proporciona.

A pesar de los incrementos en los impuestos por importación, de la mayor aportación de los impuestos por exportación de petróleo y de los esfuerzos del gobierno federal por concentrar los ingresos tributarios generados a lo largo del territorio nacional, el sistema impositivo prevaleciente hasta 1981 fue incapaz de hacer frente al creciente gasto público.

Por ello, las reformas al sistema tributario no fueron suficientes para elevar los ingresos propios del gobierno federal, que le permitiera financiar el creciente gasto; obligándolo a recurrir a la contratación de crédito tanto interno como externo como una importante fuente de financiamiento de las finanzas públicas. Esta situación se refleja en el alto déficit financiero que se presentó en 1982: 16.9% como proporción del PIB, correspondiendo una parte muy importante al pago de los intereses de la deuda pública (interna y externa), además del efecto inflacionario (véanse cuadros 9 y 10).

GASTO SOCIAL VS. GASTO EN INVERSIÓN

Durante este periodo, la política de gasto público se propuso los siguientes objetivos: 1. En el corto plazo, intervenir en el ciclo económico para elevar el nivel de producto y empleo que contrarrestara los efectos sociales de la polarizada distribución del ingreso; 2. Eficientar la intervención del sector público; 3. Fomentar y estimular la actividad petrolera; 4. En los dos últimos años, enfrentar la crisis financiera, y 5. Un objetivo no declarado de la política de gasto y que no siempre se logró, fue mejorar la distribución del ingreso sin afectar las decisiones de los inversionistas. De alguna manera estos objetivos reflejaron los conflictos sociales y la pugna entre el sector público y privado, derivada esta última de la ruptura del "pacto político" y, por supuesto, también respondían al comportamiento del ciclo económico. La evolución del gasto público federal, que se expande a una tasa media anual de 14% frente a 11% de los ingresos propios del gobierno, dejó ver el papel dinámico que cumplió el gasto en el crecimiento económico.

En efecto, el gasto público mostró un crecimiento muy rápido, elevando su participación en el PIB de 16.3% en 1970 a 27.0% en 1982. Del total de los gastos ejercidos durante el periodo, cerca de 49% correspondió al gobierno federal y 51% al sector paraestatal. Sin embargo, este dinamismo no fue suficiente para inducir un crecimiento estable y sostenido, debido a que el resto de las variables macroeconómicas estaban determinadas por el comportamiento del gasto público. Así, durante el periodo 1974-1977, el gasto público aumentó 77% en términos reales, la inversión total solo 58.8% y la privada en 39.6% (véanse cuadros 15 y 16).

CUADRO 15

CUADRO 16

A nivel sectorial, el gasto ejercido refleja la continuación de los objetivos tradicionales de promoción y fomento industrial; el gasto destinado a industria y agricultura, creció en términos reales a una tasa promedio anual de 10% entre 1970-1982, en tanto que bienestar social y comunicación y transportes lo hicieron en 8%. En este sentido, la política de gasto social desempeñó una función importante en la recuperación del poder adquisitivo de las clases trabajadoras, lo que generó una mejora relativa en la distribución del ingreso y en la recuperación del consenso social. Durante el sexenio de Luis Echeverría, el deterioro social y político exigía la reconstrucción de la legitimidad del Estado, lo que obligó a que el gasto social absorbiera 22% del total ejercido, que representó un incremento del 4% sobre el promedio asignado entre 1960-1970. Sin embargo, en 1981 volvió a disminuir su participación en el gasto total hasta representar solo 16% (véanse cuadros 15, 16 y 17).

CUADRO 17

Por su parte, los gastos en intereses de la deuda pública tanto interna como externa mostraron fuertes incrementos durante todo el periodo; para 1970 representaron 4% del gasto corriente y para 1979 se elevó a 7%; esta situación afectó la capacidad del gasto para impulsar el crecimiento y la inversión (cuadro 16). Al respecto, cabe señalar que hasta 1977 de los recursos destinados a la amortización de la deuda del gobierno federal, la mayor proporción (73%) correspondía a los acreedores nacionales. A raíz de la deuda contraída durante la década de los setenta con los acreedores externos, esta situación se modificó; para 1979 la deuda interna absorbió 33% de los recursos, con un incremento en 1980-1981, debido a la introducción de los nuevos instrumentos de deuda pública, que la elevó hasta 68% en 1981, bajando a 48% en 1982 (véase cuadro 9).

En comparación con el periodo estabilizador, cuando 50% del gasto público se destinó a usos productivos, para la década de los setenta y hasta 1982, solo 23% de este gasto se dirigió a ese uso. Por su parte, los gastos de administración se elevaron como resultado de la necesidad de programación y planeación que exigía la política de administración pública, la cual se reflejó en el crecimiento del gasto corriente. Esto, aunado al peso de las amortizaciones de la deuda pública interna y externa, provocaron una disminución del gasto destinado a la inversión pública federal total; de tal manera que esta creció menos (10%) que los

gastos totales; sin embargo, y a pesar de su disminución, su participación dentro del PIB fue creciente, pasando de 6.6% en 1970 hasta 10.8% en 1982. Otro indicador del dinamismo de la inversión pública es el coeficiente de realización de esta, que en promedio fue de 90% para 1970-1981 (véase cuadro 18).

Durante todo el periodo 1970-1982, la inversión pública desempeñó un papel estratégico para contrarrestar las tendencias al estancamiento al asumir un carácter estabilizador y anticíclico, frente a los retrasos de la inversión privada. Además, por sus características y contenido: alta relación capital-producto, inversiones con periodos de maduración largos, e indivisibilidad técnica, se aseguraba una tasa de crecimiento del producto estable. Sin embargo, estas mismas características fueron las que contribuyeron a crear inestabilidad y fluctuaciones en el crecimiento del producto y del empleo.

En las dos fases que comprende este periodo, 1970-1976 y 1977-1982, la industria creció a tasas de entre 6 y 7%, en promedio y el PIB en 6%; no obstante, el sector industrial perdió liderazgo, y con ello la capacidad de garantizar el crecimiento de largo plazo. En ambas fases, el déficit público llegó a niveles inmanejables y no hubo una reforma fiscal; el déficit externo aumentó y no se pudo impulsar la sustitución de importaciones. Así, en 1982, al igual que en 1976, la economía cayó en una severa recesión que alcanzó sus puntos críticos con la fuga de capitales, el agotamiento de las reservas del Banco de México y el crecimiento acelerado de la inflación (véase cuadro 8).

II. AJUSTE MACROECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL (1983-1987). FINANZAS PÚBLICAS SANAS Y ELIMINACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La característica principal de las políticas económicas aplicadas durante el prolongado periodo que va de 1950 a 1980, fue la coincidencia del manejo de sus diferentes instrumentos hacia la consecución de un objetivo central: el crecimiento económico.

Con una economía altamente protegida inserta en un contexto internacional estable, caracterizado por un alto crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales; el margen de maniobra de las políticas macroeconómicas y otros instrumentos (controles cuantitativos, políticas regionales, subsidios, política comercial, etc.) era amplio. Sin embargo, desde la década de los setenta se modificaron las condiciones tanto externas como internas. A los choques de oferta originados por el aumento en los precios internacionales del petróleo y otras materias primas, le siguió una mayor inflación internacional y el alza en las tasas reales de interés internacionales. En el ámbito interno, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones,

aunado al casi nulo margen de endeudamiento externo que dificultó el manejo del déficit público; y el menor margen de maniobra de la política cambiaria y monetaria, aumentaron los costos de sostener el mismo modelo de acumulación. De esta manera, al agotarse los márgenes de endeudamiento externo, el creciente desequilibrio fiscal influyó cada vez más en el desequilibrio entre oferta y demanda agregada, lo que acentuaba las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo. Además, las contradicciones entre los instrumentos de la política económica se hicieron más evidentes en la última etapa del modelo de sustitución de importaciones (la sustitución de bienes de capital). Al respecto, podemos señalar el freno que constituyó la política comercial excesivamente proteccionista para el crecimiento económico y para elevar la productividad del capital del sector industrial en general, y del sector exportador en particular¹⁴ [Boltvinik y Laos, 1981]. En este marco se explica que la elasticidad empleo-producto del sector privado, que había sido elevada y muy cercana a la unidad, iniciara una tendencia descendiente hacia finales de los años setenta.

2.1. Rigideces estructurales y eliminación de la economía pública

A pesar de los abundantes ingresos petroleros de la segunda mitad de la década de los setenta, el déficit fiscal se elevó. Por su parte, el sector bancario mostraba un debilitamiento en su función de intermediación, ya que se limitaba a financiar el creciente déficit del sector público en un ambiente de racionamiento del crédito, en el que el sector privado participaba con menos de la mitad de la cartera crediticia total, con instrumentos que cada vez eran de menor plazo, tanto en el crédito como en la captación de recursos. No obstante, no hay que olvidar que dicho mecanismo de financiamiento cumplió una función no solo económica (al mantener altas tasas de crecimiento del PIB) sino también política (que satisfizo las expectativas de altas ganancias del sector empresarial mediante una política fiscal proteccionista cuyo costo fue el retraso de la reforma fiscal) al permitir que tanto el sector empresarial como el bancario aceptaran la instrumentación de una política económica basada en un creciente déficit público (que se financiaba con el crédito bancario, en tanto que la estrategia de financiamiento de las empresas se basaba en la reinversión de las utilidades). El sector público no solo intervenía en la producción de bienes y servicios, su participación en el gasto social y su contribución en la generación de valor agregado de algunos sectores productivos también coadyuvó a mantener cierta estabilidad política.

¹⁴ Ver Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, “Origen de la crisis estructural: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar”, en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, FCE, 1981.

Pero la ausencia de un marco regulatorio y normativo que dirigiera y controlara la inversión extranjera agudizó la heterogeneidad del aparato productivo, que sumado a la presencia de múltiples y contradictorias regulaciones, terminaron por inhibir las decisiones del sector privado, que afectaron sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.

Tomando como antecedentes estos desequilibrios, la evolución de la economía mexicana durante el periodo 1983-2000 se caracterizó por cambios significativos en los patrones de intervención del Estado en la economía. En el contexto de las políticas de ajuste y cambio estructural, el sector público fue sujeto de transformaciones radicales, que lo condujeron hacia una drástica disminución del tamaño y participación del sector estatal.

Si bien el proceso de desregulación y privatización modificó las funciones del sector público, probablemente el cambio más importante se dio en la estructura y monto del presupuesto. El presupuesto público perdió importancia relativa como factor de impulso y estabilidad de la actividad económica que lo había caracterizado; lo que se explica por la pérdida de dinamismo de la inversión pública como motor del crecimiento y catalizador de la inversión privada. Así, la disminución del gasto de capital dejó cada vez mayores espacios al sector privado de la economía. La privatización de la empresa pública marcó la pérdida de participación del sector público en el sector industrial del cual prácticamente desapareció. La función de abasto y provisión pública de bienes de consumo no duradero sufre una caída notable. En contraste con la menor participación de la inversión pública, el gasto social en materia de educación, salud y combate a la pobreza comienza a cobrar una importancia creciente (véase cuadro 18).

CUADRO 18

Con respecto a las finanzas públicas, los cambios no fueron menores. En esta materia el objetivo fue lograr el equilibrio macroeconómico, para lo cual el combate a la inflación y la disminución del déficit público se convirtieron en las acciones permanentes de la nueva política. Los resultados no fueron inmediatos, pero una vez que se logró cierta mejora en las variables macroeconómicas, estas era altamente frágiles (véase cuadro 19).

CUADRO 19

2.2 La nueva estrategia económica y la reestructuración del sector público (1983-1987)

La crisis de la deuda de 1982 significó un punto crítico en la evolución de la economía mexicana, ya que se interrumpió el crecimiento estable y sostenido que se mantuvo durante más de cuatro décadas, en tanto que la inflación alcanzó niveles nunca antes vistos. A pesar de esta situación, la nueva estrategia económica se basó en la redefinición del papel del Estado en la economía y la transformación de una economía regulada y protegida, a una abierta y orientada al mercado.

En el diagnóstico de la situación económica que el gobierno de Miguel de la Madrid presentaba, los desequilibrios estructurales vuelven a ocupar el centro del análisis: una estructura productiva altamente heterogénea; un sector agrícola polarizado; déficit fiscal persistente; deterioro del sector externo, ahora agravado por la pesada carga del servicio de la deuda externa y por la alta dependencia de las exportaciones petroleras; una preocupante apatía del sector privado respecto a la grave situación económica, y una desconfianza respecto a la capacidad del gobierno para manejar la situación económica. Todos estos factores condujeron a un bajo crecimiento y altas presiones inflacionarias. Ante este panorama, en 1983 se inicia el cambio de la concepción de la política económica en México. En efecto, la reforma fiscal, la privatización de las empresas públicas, la eliminación del control de precios y la apertura comercial se constituyeron en los factores fundamentales de la reforma del sector público.

POLÍTICA FISCAL O AJUSTE FISCAL

En 1983 se inicia un ajuste fiscal tendiente a aumentar la recaudación de impuestos, fundamentalmente mediante el incremento de los precios de los bienes y servicios públicos y de la reducción del gasto público programable. Los ingresos del gobierno federal, a partir de este año, inician una tendencia de crecimiento, en particular aquellos relacionados con el petróleo, que representaron un incremento sustancial en la recaudación durante el periodo 1983-1985; además del efecto positivo que generó el ajuste de los precios internos derivados del petróleo (véase cuadro 20). Otra fuente adicional de ingresos durante este periodo fue el aumento del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, conjuntamente con la reducción del número de exenciones. A pesar de estos incrementos, el sistema impositivo seguía presentando graves deficiencias, por lo que en 1986 se anuncia una reforma fiscal.

CUADRO 20

Con el propósito explícito de reducir el déficit fiscal, se disminuye de manera drástica el gasto público programable. La inversión pública del gobierno federal fue el rubro más afectado, ya que se redujo de 4.9% del PIB en 1982 a casi 1.8% en 1988, a lo que debe sumarse la caída del sector paraestatal en este rubro. A nivel sectorial, las inversiones más afectadas fueron las de desarrollo rural, energía y turismo (véanse cuadros 18 y 22).

CUADRO 21

CUADRO 22

El proceso de privatización no solo respondía a la necesidad de incrementar la recaudación pública, sino también, según la lógica neoclásica, permitiría elevar la eficiencia en la asignación de recursos al disminuir la intervención del Estado en la economía y recuperar la confianza del sector empresarial. Este programa que se inicia en 1983 y se acelera durante la administración de Salinas de Gortari, de las más de 1 155 empresas públicas existentes en 1982, para 1992 solo quedaban 223.

Por la caída del precio del petróleo en 1986, disminuye la captación de divisas, lo que representó una pérdida de 13% en la recaudación total anual del sector público. Situación que se enfrentó de nuevo con la elevación de los precios internos del petróleo y de los ingresos no petroleros, así como por la reducción de los gastos de capital. La combinación de estas medidas contraccionistas condujeron a otra combinación: La de inflación acelerada y producción en descenso.

La política fiscal severamente restrictiva, tanto por la contracción del gasto como por el incremento en los ingresos, logró generar un superávit primario hacia finales del periodo: de 5.7% como porcentaje del PIB. El mayor ajuste se realizó en el gasto, en particular en el gasto de capital y transferencias. Así, el gasto primario del gobierno federal¹⁵ pasó de 18.5% del PIB en 1982 a 13% en 1987, provocado en buena medida por la disminución de las transferencias. El ajuste en el sector paraestatal fue aún mayor, en particular el gasto de capital experimentó una aguda caída al pasar de 5.3% como proporción del PIB en 1979, a 21.7% para 1987 (véanse cuadros 20, 22 y 23).

¹⁵ Hacia finales de este periodo se estableció un sistema de control de ingresos mediante techos presupuestales sujetos a revisiones periódicas.

CUADRO 23

En el caso de los ingresos, los esfuerzos se orientaron hacia una mayor extracción de la renta petrolera a favor del gobierno y a una serie de reformas tributarias tendientes a contrarrestar la caída en la recaudación de impuestos, provocada por la contracción del producto. En el sector paraestatal, los aumentos en precios y tarifas *ex-post* resultaron poco efectivos, ya que su contribución permaneció casi constante como proporción del PIB (véanse cuadros 22 y 25).

Por su parte, el proceso de privatización que se llevó a cabo durante este periodo tuvo un efecto marginal, tanto en la reducción del ingreso como en la generación de mayores ingresos. En esta etapa, el proceso de desincorporación de empresas paraestatales se centró fundamentalmente en una reestructuración administrativa (disminución de la plantilla de empleados, retiro voluntario, etc.), sin ningún efecto primario. A pesar de este esfuerzo en el saneamiento de las finanzas públicas, el mismo no se tradujo en menores requerimientos financieros del sector público, debido a la elevada inflación y a su efecto en las tasas de interés. De manera que el déficit financiero neto total del sector público pasó de 8.6% del PIB en 1983 a 16% en 1987 (véase cuadro 20).

Por último, la negativa de los acreedores extranjeros para otorgar préstamos adicionales desde principios de 1982, explica que durante el periodo 1983-1986 el crédito externo neto prácticamente no creciera. No obstante, la decisión de mantener el tipo de cambio real relativamente constante, la caída del producto y la absorción de las pérdidas cambiarias del sector privado por parte del gobierno, hicieron que la proporción de la deuda externa pública como relación del PIB pasara de 17.6% en 1983 a 56% en 1987; en tanto que la deuda pública interna que presentaba un bajo nivel al inicio del programa de ajuste, gracias a las tasas de interés reales negativas, aumentó de forma acelerada a partir de 1985, alcanzando en 1987, 27% del PIB, como resultado del mayor déficit del sector público (véase cuadro 25).

CUADRO 24

CUADRO 25

El ajuste fiscal del periodo 1983-1987 representó un costo muy alto en términos del crecimiento. El producto *per-cápita* cayó 2.3% anual en promedio, contra tasas positivas de 4% que se lograron durante la década de

los setenta. Este resultado se explica principalmente por la caída del gasto público y la drástica reducción del salario real necesaria para generar el excedente de recursos reales requerido para cubrir el servicio de la deuda externa. Cabe señalar que a pesar de la contracción del producto, la caída del empleo no fue tan acentuada. En una economía protegida que venía creciendo de manera ininterrumpida por más de dos décadas, es probable que las empresas se ajustaran más por el lado de los precios que por el de las cantidades, de manera que el empleo no descendió de inmediato. Aunque la productividad total de los factores no creció, el costo laboral unitario presentó una marcada disminución.

Si bien el ajuste fiscal representó una fuerte disminución en las transferencias al sector paraestatal, no afectó los subsidios al consumo final. De ahí que los efectos en el bienestar no fueran tan acentuados como podría esperarse dado el deterioro que sufrió la distribución del ingreso personal. El mayor peso del ajuste recayó en la inversión pública, que por su carácter complementario con la inversión privada, provocó que esta última también cayera en 1.2% en promedio durante el periodo; sin embargo, esto no afectó gravemente la capacidad productiva de la economía, debido en parte al sobrecalentamiento que el auge petrolero generó. En cambio, la inversión en infraestructura carretera y portuaria, petróleo y energía eléctrica, se vio afectada por la contracción que provocaron los menores efectos multiplicadores, mismos que terminaron por afectar el crecimiento de la economía en su conjunto. Estos sectores presentaron un fuerte rezago en la formación bruta de capital.

Así, el logro del objetivo de estabilización se vio afectado por el choque petrolero de 1986; para enfrentarlo se recurrió el deslizamiento cambiario que condujo a la devaluación real del peso, que inyectó una fuerte presión sobre el nivel de precios en 1987. En conclusión, durante el periodo 1983-1987 el PIB prácticamente no creció, el poder adquisitivo de los salarios se redujo de manera sustancial y las desigualdades sociales se agudizaron; además de los efectos que inyectó la crisis bursátil de octubre de 1987: devaluación, fuga de capitales e incremento en el nivel de precios.

III. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESREGULACIÓN ECONÓMICA (1988-1994). POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA

En 1987, se inicia en México el tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación, fundamentado en el reconocimiento del papel central del sector privado y el mercado en el crecimiento económico; equilibrio fiscal; mayor apertura comercial, que por su efecto competitivo coadyuvará al control y estabilidad de la inflación.

Otro elemento nuevo en la política económica lo constituyó la nueva forma de gobernar basada en los denominados “pactos” sustentables en los acuerdos “concertados” entre el gobierno y los representantes de los sectores empresarial y trabajador; aunque este último estaba representado por la estructura sindical corporativa, en una relación de fuerza claramente subordinada a las decisiones del gobierno.

3.1 Mercado y reforma fiscal

La administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari se planteó cuatro metas:

1. Restablecer la estabilidad macroeconómica, basada en el control estricto de las finanzas públicas y una política monetaria tendiente a reducir la inflación a un dígito; en otras palabras, una política fiscal y monetaria restrictiva de corte ortodoxo, dado su impacto directo sobre la demanda agregada.
2. Continuar con el proceso de reducción del sector público, profundizando el proceso de privatización del sector paraestatal y la desregulación económica, en particular en el sector financiero y la casi fatal desgravación del sector externo.
3. Mejorar y expandir la infraestructura social en el área de previsión de salud, educación y combate a la pobreza, así como el aprovisionamiento de servicios públicos tradicionales. Para ello se crea en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se convertiría en un instrumento de combate a la pobreza con efectos de corto plazo y un claro propósito de legitimación política del grupo gobernante.
4. Acelerar el proceso de desregulación y liberalización económica, asumida como la estrategia central para elevar la eficiencia y competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales. Lo que suponía que los desequilibrios estructurales se resolverían por medio de la apertura comercial.

La incapacidad del programa de ajuste ortodoxo instrumentado durante el periodo 1983-1987, condujo al gobierno de Salinas a adoptar un programa de estabilización de corte heterodoxo, cuya estrategia central estaba basada en una política de ingresos tendiente a controlar el componente inercial de la inflación por medio de: a) el uso de un ancla (cambiaría o monetaria), b) el control de precios claves (tipo de cambio, tasa de interés, salarios nominales) y una política salarial basada en la inflación esperada. Se consideraba que una vez que la inflación cesara, el saneamiento fiscal permitiría emprender el camino del crecimiento económico.

Bajo esta “nueva” política económica sostenida por la concertación de los pactos, la política fiscal restrictiva se convirtió en un instrumento fundamental para el logro de la estabilización macroeconómica. Para ello, a diferencia del periodo de ajuste anterior, la política fiscal se apoyó en reformas, que de acuerdo con los criterios de mercado, debían: a) aumentar los ingresos por medio de la ampliación de la base gravable, para

ello se implementaron medidas tendientes a corregir la erosión inflacionaria, la evasión y la elusión fiscal; b) reducir las tasas impositivas marginales y eliminar algunos gravámenes, con el propósito de lograr una mayor neutralidad fiscal, c) homogeneizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales.

De acuerdo con tales criterios, las reformas se concentraron en la modificación del impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE). Se llevó a cabo la indización de la base gravable y se sustituyó el sistema de tasa múltiple que iba de 5 a 45%, por una uniforme de 35%. Se corrigió la distorsión contra el financiamiento accionario, ya que se estableció que solo la parte real de los pagos (percepciones) de intereses podía ser deducible (gravable) y que los dividendos debían ser gravados a la fuente y quedaban exentos del impuesto sobre la renta de las personas (ISR). Se simplificó y eliminó el ajuste inflacionario de la depreciación. Se eliminaron los certificados de promoción fiscal (Ceprofis), con excepción de los atorgados a la mediana y pequeña empresa. Se mantuvo la reducción, devolución o franquicias de los impuestos a la importación, y se introdujo la depreciación inmediata (a valor presente). Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, se introdujo un impuesto de 2% al activo de las empresas.

En 1990 se elimina el régimen de bases especiales de tributación y se limita el de causantes menores. De forma paralela, se estableció un régimen fiscal simplificado para los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Se mantuvieron ciertas exenciones a favor de los ejidos y pequeños comerciantes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Con respecto al ISR, los tramos se redujeron de 12 a 8% y se bajó la tasa máxima a 35%; además, se igualaron las tasas marginales del ISRE. Los tramos impositivos fueron indizados a la inflación, y la deducción de un salario mínimo para el cálculo de la base gravable fue sustituida por un crédito fiscal equivalente a 10% del salario mínimo.

En el ámbito de la modernización administrativa, se fortalecieron los mecanismos de auditoría y vigilancia fiscal, y se perfeccionaron los mecanismos de control. Se realizaron acuerdos con algunos países para evitar la doble tributación internacional. La Federación concentró la recaudación del IVA, y para fortalecer el federalismo fiscal y fomentar el desarrollo regional equilibrado se reformó la Ley de Coordinación Fiscal. Así, en 1991 se integró, por una parte, el Fondo General de Participaciones, que determinaba la distribución de estas en función del grado de desarrollo y el número de habitantes y, por la otra, el Fondo de Fomento Municipal, que los determinaba en función del esfuerzo de recaudación de los impuestos locales.

3.2 Política fiscal restrictiva. El mecanismo estabilizador

Estas reformas representaron un avance en materia fiscal comparadas con la inmovilidad a que estuvieron sujetas en los gobiernos de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid; no obstante, siguió pendiente una reforma fiscal a fondo. Aumentar solo los impuestos indirectos nunca ha sido lo más eficiente desde el punto de vista económico, dada la concentración de la distribución del ingreso.¹⁶ En efecto, los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes entre 1990 y 1994; sin embargo, cuando la efectividad de la fiscalización disminuyó, la excesiva dependencia de los ingresos petroleros se hizo evidente y la fragilidad del desequilibrio fiscal se manifestó (1997-1998), (cuadros 20 y 21).

Por el lado del gasto público, se fijó como meta circunscribir el gasto a la disponibilidad de los ingresos permanentes; lo que significaba que los recursos obtenidos por las privatizaciones solo se utilizarían para amortizar deuda y/o crear un fondo de contingencia. Se habló de esfuerzos por reenfocar el gasto social y racionalizar fuertemente la asignación de subsidios al consumo;¹⁷ lo que se muestra en la reducción en el gasto primario y en las transferencias (véase cuadro 22).

La caída de las tasas reales de interés y la reducción de los saldos de la deuda interna permitieron ampliar algunos rubros del gasto sin violentar la restricción presupuestaria. En particular, se reasignaron recursos a favor del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que buscaba legitimar socialmente la reforma económica por medio de apoyos tendientes a combatir la extrema pobreza. En otras palabras, se trataba de materializar el discurso del "liberalismo social". En general, durante este periodo el manejo presupuestario de contención del gasto fue muy efectivo y, en cuanto a los ingresos, la fiscalización, al principio, dio buenos resultados, lo que permitió compensar los efectos negativos de la reducción de varias tasas impositivas.

Con respecto al comportamiento de la deuda pública se observaron varios cambios cualitativos importantes. Por un lado, la deuda pública externa se basó en la colocación de bonos en lugar de deuda bancaria; por el otro, la deuda pública interna deja de absorber recursos bancarios, para dar paso a la consolidación de la colocación de valores gubernamentales fuera del sistema bancario; esto es, la titularización de los valores

¹⁶ Aunque estas reformas en la estructura tributaria eran congruentes con el nuevo modelo de mercado, la reducción de la carga fiscal estimuló aún más el consumo privado, agravando la caída del ahorro y del desequilibrio externo.

¹⁷ Al respecto, cabe señalar la drástica reducción que sufrió el gasto de operación de Conasupo.

públicos¹⁸ [Guttman, 2001]. Cabe señalar que este proceso fue estimulado por la deflación que se observó durante 1989-1994, y por las condiciones de mercado para prolongar su estructura temporal a un costo pequeño, pues el comportamiento temporal de las tasas de interés, con expectativas de inflación a la baja no se invirtió hasta 1994-¹⁹ En efecto, a partir de 1991 el cambio estructural empezó a influir en la inversión, la producción y el empleo, tanto directamente como por la vía de las expectativas. La desregulación influyó en la formación bruta de capital y en el empleo (en particular en el sector financiero y de telecomunicaciones). Sin embargo, la ausencia de instrumentos de regulación institucional que sustituyeran a los eliminados con las reformas económicas (encaje legal, administración de las tasas de interés, aranceles, etc.) y los menores grados de manejo de las políticas macroeconómicas, permitieron que efectos no deseados de la reforma estructural entorpecieran los resultados esperados en materia de crecimiento del producto y el empleo; de manera que la apertura comercial no fue compatible con la meta de crecimiento económico, aunque sí lo fue con el abatimiento de la inflación. Así, sin la regulación prudencial adecuada, la liberalización financiera aumentó la vulnerabilidad macroeconómica.

El primer periodo de la economía de mercado (1988-1994) los logros en materia de inflación y saneamiento de las finanzas públicas tuvieron costos económicos y sociales muy altos. En efecto, a pesar del avance en la disminución y control de la inflación y del "saneamiento" de las finanzas públicas la mayor apertura de la economía (que se aseguraba resolvería las rigideces del aparato productivo), debilitó el desempeño económico del país, que fue poco satisfactorio. El crecimiento del PIB durante todo el periodo 1988-1994, no fue suficiente para compensar su caída acumulada durante el periodo de ajuste 1982-1987 que se instrumentó para enfrentar la crisis de la deuda externa de 1982. Así, el crecimiento económico, tan dependiente de la actividad del sector público, se vio acompañado de altas fluctuaciones y, en general, mostró un desempeño raquítico. Cuando los indicadores macroeconómicos empiezan a mejorar, esto es a costa de un bajo crecimiento económico y sobre todo de una creciente desigualdad social y una ampliación de la pobreza.

¹⁸ Ver Guttman, Robert, "Las mutaciones del capital financiero", en Francois Chesnais (comp.), La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos, Losada, Argentina, 2001.

¹⁹ Y así fue hasta principios de 1994, cuando el alza en las tasas de interés externas y los problemas políticos en México dejaban ver la debilidad del peso. Esto provocó que los inversionistas extranjeros exigieran para la renovación de sus inversiones una tasa de interés que compensara su percepción del riesgo cambiario, o bien instrumentos indizados al tipo de cambio. Estos instrumentos eran los Tesobonos, que se hallaban en el mercado desde fines de 1989 sin tener mayor demanda hasta principios de 1994, cuando se desencadenó el proceso de conversión de Cetes y otros instrumentos a Tesobonos.

IV. LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA. LOS SALDOS DE LA DESREGULACIÓN Y LA ESTABILIDAD ECONÓMICA (1995-2000)

Los efectos de la devaluación de diciembre de 1994 repercutieron en la economía mexicana en su conjunto. Paradójicamente, después de instrumentar un programa macroeconómico tendiente a reestructurar a la economía conforme a las reglas de una economía de mercado, los responsables de la política económica se resistieron a permitir que las variables macroeconómicas fluctuaran de acuerdo con los mecanismos estabilizadores de esa nueva economía desregulada y abierta. En particular, nos referimos al tipo de cambio, que ya para 1992 estaba sobrevaluado, y el desequilibrio en la cuenta corriente alcanzaba 5% del PIB desde 1991 (véase cuadro 26).

CUADRO 26

4.1 Subordinación de la política fiscal a la estabilidad macroeconómica

En un esfuerzo por controlar la crisis bancaria y la consiguiente desaceleración de la actividad económica en los primeros meses de 1995, las autoridades monetarias implementaron una combinación de política fiscal y monetaria expansiva-recesiva (*mix-policy*), que terminó con una reducción muy rápida en el plazo de los depósitos bancarios.²⁰ Además, los ataques contra el peso se acentuaron por la fuga de capitales que era estimulada por el temor de la crisis bancaria sistemática.

La rápida deflación y la menor volatilidad externa de las tasas de interés permitieron una reposición gradual de saldos reales a partir de 1996, y a un mayor ritmo en el transcurso de 1997. Sin embargo, este proceso se revirtió en 1998, cuando la política monetaria tuvo que ser más activa debido a la necesidad de retirar liquidez, para enfrentar los ajustes fiscales necesarios dada la caída de los precios del petróleo.

Durante 1998, el Banco de México elevó en cinco ocasiones la posición corta a la banca comercial, con lo que afectó más a las tasas de interés, en tanto que mantuvo la defensa del tipo de cambio. Este aumento en las tasas de interés reales debilitó aún más la intermediación bancaria hacia 1999. El débil ciclo económico del

²⁰ De entre seis y ocho meses a mediados de 1994, a entre 21 y 28 días en los primeros meses de 1995.

país se vio agravado por el efecto procíclico de las políticas monetaria y fiscal restrictivas. Así, los efectos recesivos del ajuste de la economía mexicana se vieron acentuados por la influencia de la crisis asiática, y posteriormente la rusa, que acentuaron el menor flujo de recursos financieros, la desaceleración de las exportaciones y la caída de los precios de las mercancías. De nuevo, en el transcurso de 1999, fueron las exportaciones hacia los Estados Unidos las que permitieron que la economía mexicana recuperara su dinamismo. El PIB, que había presentado un crecimiento promedio inferior a 2%, para finales de 1998 y principios de 1999, creció en más de 5%.

A partir de 1995, el incremento en las tasas impositivas se concentró en los impuestos indirectos. El IVA pasó de 10 a 15% y algunos impuestos especiales a la producción y servicios se ajustaron también al alza. No obstante, los efectos inducidos en la actividad económica no permitieron que esos aumentos en las tasas mejoraran la recaudación real, en particular en 1996. De hecho, las lagunas fiscales que se intentaron corregir en 1999 fueron creadas por la miscelánea fiscal de 1996. Por su parte, el gasto fue ajustado drásticamente a la baja durante 1995-1996, generando un excedente fiscal que se destinó al pago de las pérdidas bancarias. En su conjunto, el manejo de las finanzas públicas acentuó la recesión de 1999, al provocar que la carga fiscal ajustada por los niveles de actividad económica cayera en relación con los niveles alcanzados durante el periodo 1991-1994; a partir de 1996 la política fiscal fue claramente procíclica.

Con la caída de los precios del petróleo de 1998, se aplicaron tres ajustes al gasto público para alcanzar el saldo programado. Esta política contractiva acentuó la desaceleración inducida por los menores gastos en inversión pública y el menor gasto privado resultante de una mayor inflación (18% contra 12% de la meta oficial). Cabe señalar que *ex-post*, la reducción del gasto fue mayor a la estimada, pues el balance operacional resultó mayor a la meta programada. En 1999, la política fiscal continúa siendo restrictiva debido a la menor captación de ingresos y, solo a finales del año, el gran aumento de los precios del petróleo y los ingresos de capitales permitieron iniciar una leve recuperación.

Ante la caída de la intermediación bancaria, que suspendió casi por completo el crédito bancario, los movimientos de capitales y la colocación de deuda privada en los mercados internacionales se constituyeron en los principales canales de financiamiento del ciclo económico. Por otra parte, el sobrecumplimiento de la meta inflacionaria en 1999 resultó en un mayor gasto interno *ex-post* en el último trimestre de 1999 y en los primeros meses de 2000, que, sumado al auge exportador, mantuvieron la demanda agregada a tasas muy altas durante este último año. Paradójicamente, frente a este sobrecalentamiento de la economía, era necesario aplicar una política fiscal menos procíclica; sin embargo, dada la ausencia de instrumentos y los rezagos en su instrumentación, fue imposible su aplicación. Lo que tendría efectos en 2001, cuando de nuevo se requiere un estímulo fiscal (expansivo) para reactivar la economía.

4.2 Finanzas públicas: deuda pública y estabilidad macroeconómica

A diferencia de 1982 y 1987, cuando el regreso de México a los mercados de capitales se dilató, en 1995, después de la crisis, dicho regreso fue muy rápido. A mediados de este año el país ya había retornado a los mercados financieros internacionales, situación que continuó hasta principios de 1998, lo que permitió pagar al Tesoro estadounidense. Esta situación incidió en las expectativas y estimuló la entrada de capitales, generando un breve auge hacia mediados de 1997. El gobierno mexicano aprovechó estas circunstancias para mejorar las características de las amortizaciones iniciales que se habían calendarizado para 1998 y 1999.

Ya en 1993 el saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PIB fue de 22% en 1993 y de 11% para la deuda interna (véase cuadro 27). Los indicadores si bien son altos, dejan ver la elevada carga que representaba el servicio de la deuda, no obstante, estaban lejos de reflejar la realidad; ya que el primero refleja el grado de sobrevaluación del tipo de cambio, mientras que el segundo estaba artificialmente bajo, debido a la conversión los Tesobonos, y al hecho de que solo se había asumido una parte muy pequeña del rescate bancario.

En la política de endeudamiento no ocurrieron cambios importantes; la deuda externa continuó siendo el mecanismo fundamental de colocación de bienes gubernamentales, en tanto que los organismos multilaterales continuaron siendo los principales acreedores. Con respecto a la deuda interna, la colocación de Cetes ha venido creciendo de manera acelerada, aunque los plazos se han distinguido por ser cortos, lo que ha impedido alcanzar los plazos promedios anteriores a 1994.

Como vemos, en los últimos veinticinco años se han venido subordinando los objetivos tradicionales de la política fiscal (niveles de crecimiento en el producto y empleo estables y sostenibles) a la estabilización en el nivel de precios. De hecho, la política fiscal debe ser activa para combatir la recesión, de manera que en la fase expansiva del ciclo económico, los superávits presupuestarios compensen los déficits en los que incurrieron durante la recesión.

En México la deflación y estabilización macroeconómica se logró gracias al "saneamiento" de las finanzas públicas, lo que terminó por profundizar la recesión y retardar el crecimiento económico. Esto explica que el sector privado no invirtiera en formación bruta de capital, desviando los recursos al sector financiero especulativo, o en el mejor de los casos, hacia el crédito al consumo. Por último, dado el carácter altamente complementario entre inversión pública y privada, el costo del efecto multiplicador depresivo del ajuste fiscal prolongado y elevado que se ha venido instrumentando desde 1995, se dejó sentir en la formación bruta de capital y en el

empleo, cuyos efectos han sido más duraderos de lo que suponen los modelos teóricos convencionales, ya sea de desplazamiento (*crowding out*) o de desperdicio de recursos por parte de las finanzas públicas.

El "saneamiento" de las finanzas públicas, sostén de las políticas de ajuste y estabilización instrumentados por las últimas tres administraciones, ha conducido a una completa eliminación de los subsidios y estímulos al sector productivo y a una casi desaparición del sector productivo paraestatal. Con respecto a la primera, generaron una pérdida de competitividad en sectores que efectivamente los requerían. Es el caso no solo del sector agrícola, en el que esto fue obvio, sino también el del sector manufacturero. La ausencia de una política industrial integral, sumado a la apertura comercial y la eliminación de subsidios, generó una grave desarticulación a la ya de por sí débil estructura productiva. En el mismo sentido actuó la disminución de los gastos en infraestructura pública al minar la competitividad del sector productivo.

Por último, las reformas tributarias que se llevaron a cabo en 1995, 1999 y 2000, crearon lagunas fiscales que afectaron a los pequeños y medianos productores y beneficiaron a las grandes empresas nacionales y extranjeras. La ausencia de una estructura eficiente y transparente de subsidios, se subsanó con reformas fiscales coyunturales (misceláneas); retrasando la reforma fiscal de fondo basada en una visión de largo plazo.

Con respecto al proceso de privatización, entre 1988 y 1990, desempeñó un papel importante en el manejo de expectativas y en el estímulo a la entrada de capitales que permitieron financiar inversiones; no obstante estas generaron efectos adversos en las reformas tributarias que se realizaron durante el periodo 1989-2001. En efecto, los recursos que proporciona, así como la reducción que genera en el monto de subsidios, no solo mejora los saldos fiscales, sino incluso pueden generar un superávit importante, lo que es retomado para justificar el ajuste fiscal. Sin embargo, las pérdidas en las empresas privatizadas de manera poco transparente, terminaron elevando los costos económicos. Este es el caso del rescate carretero y del sistema bancario, que se calcula en 25 % del PIB.

Es evidente que en el saneamiento de las finanzas públicas el proceso de privatización desempeñó un papel central; pero también es cierto que este contribuyó a postergar una verdadera reforma fiscal: lo que explica que todavía los ingresos petroleros continúen representando casi la tercera parte de los ingresos tributarios del gobierno.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista teórico, en una economía de mercado, el papel de las políticas macroeconómicas consiste en vigilar que los equilibrios básicos (déficit público, déficit externo y nivel de precios) se mantengan dentro de márgenes manejables y que los instrumentos utilizados mantengan su carácter de neutralidad. Se afirma que en ese entorno, el crecimiento económico será un resultado natural de las decisiones que los agentes económicos tomen en los mercados, que, al no estar regulados, permitirán una mayor eficiencia.

En el caso de México hemos visto que el proceso de desregulación y liberalización económica no solo no fue capaz de lograr la eficiencia en la asignación de los factores productivos, sino que además redujo drásticamente el margen de maniobra de la política económica. De manera que el ajuste y estabilización macroeconómica se apoyó en un reducido número de instrumentos que en muchas ocasiones resultaron contradictorios. La crisis de 1994 y la inestabilidad que se vuelve a presentar en 1998, así como la recesión que se observa desde 2001, dejan ver el grado de vulnerabilidad del nuevo modelo y su elevada dependencia de las corrientes de capitales.

A raíz de la crisis de la deuda de 1982, la política económica se reorientó al logro de la estabilidad tomando al crecimiento económico como variable de ajuste. Esta estrategia se aplicó de nuevo entre 1992 y 1994, a pesar de que ya se había avanzado en el proceso de estabilización, pues la inflación ya había cedido; sin embargo, la decisión obsesiva de lograr una inflación de un dígito obligaba a seguir instrumentando políticas fiscales y monetarias restrictivas. Ello explica que en 1998 y 1999, para controlar los efectos negativos de las turbulencias externas en los equilibrios macroeconómicos, el gobierno recurriera a la aplicación de programas monetarios y fiscales altamente restrictivos, que ampliaron el efecto negativo de los choques externos en el crecimiento.

En este contexto, las reformas fiscales que se llevaron a cabo durante el periodo 1988-2002, permitieron avanzar en el proceso de convergencia hacia tasas similares a las de los principales socios comerciales, lo que condujo a una reducción de la carga fiscal que compensó la pérdida de la eficiencia de la fiscalización, que en un principio había más que compensado la reducción inicial de las tasas. Sin embargo, la dirección que tomó esta reforma acentuó el peso de los impuestos indirectos y de los recursos petroleros en la composición de los ingresos fiscales totales. En consecuencia, la recaudación fiscal se ha reducido, limitando la capacidad de gasto, y por ende, la calidad de la infraestructura pública y la capacidad productiva de la economía mexicana.

Por último, el proceso de privatización que, por un lado contribuyó a la formación de expectativas positivas y contribuyó a reducir las anticipaciones inflacionarias, por otro lado, descuidó los efectos en la eficiencia en

la asignación de recursos y los costos de operación. Este fue el caso de la privatización de carreteras, del sector bancario y algunos servicios de telecomunicaciones, pues la privatización no impidió que los concesionarios transfirieran esos sobrecostos o ineficiencias a los usuarios finales.

Si el gobierno mexicano quiere fortalecer sus finanzas mediante el incremento de sus ingresos tributarios, tiene que reactivar antes la economía y aumentar el ingreso de las empresas e individuos. Esta es una condición necesaria e indispensable para que el Estado cuente con la capacidad para resolver las crecientes demandas sociales y económicas de la población, tales como empleo, vivienda, salud, educación, etc. Capacidad que, como hemos visto, se ha deteriorado en las últimas dos décadas, con la drástica caída del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, José, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM/FE, 1999.

_____, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx*, México, UNAM/FE, 2001.

Banco de México, *Indicadores económicos*, varios años.

_____, *Informe anual*, varios años.

Bazdresch, Carlos, et al. (comps.), *México, auge, crisis y ajuste I, II y III*, México, FCE, 1992 y 1993.

Casar A. y W. Pérez, "La intervención del Estado en la economía: el punto de vista del sector privado", mimeo, México, CIDE, mayo de 1981.

Cordera, Rolando (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981.

Chesnais, Francois (comp.). *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Argentina, Losada, 2001.

Clavijo, Fernando (coord.). *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, FCE, 2000.

Cuadrado Roura, Juan R., (coord.). *Introducción a la política económica*, España, McGraw-Hill, 1995.

FitzGerald, E. V. K., "El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión. Una nota sobre la acumulación de capital en México", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* México, FCE, 1981.

_____, "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977", *Investigación Económica*, núm. 144, abril-junio de 1978, pp. 185-223.

Guttmann, Robert, "Las mutaciones del capital financiero", en Francois Chesnais (comp.), *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Argentina, Losada, 2001.

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, varios años.

Kaldor, Nicholas, "Las reformas al sistema fiscal en México", *Comercio Exterior*, abril de 1964.

Lasa, Alcides José, "El ajuste fiscal en la política de estabilización de México en el periodo 1983-1988", en *Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos*, Serie de Investigación, México, UAM-Iztapalapa, 1994, pp. 177-198.

_____, *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, México, UAM-Iztapalapa, 1997.

Peacock, Alan y Shaw, G. K., *La teoría económica de la política fiscal*, México, FCE, 1982.

Presidencia de la República, *Informes de Gobierno*, varios años.

_____, *Criterios generales de política económica*, varios años.

Ros, Jaime, "Inflación: la experiencia de la década de los setenta", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, p. 39.

SHCP, *Informe sobre la evolución de la economía y la deuda pública*, varios años.

SPP, *Estadísticas históricas de México*, 1985.

CUADRO 1
MÉXICO. DÉFICIT PÚBLICO
1960-1970

(Como porcentaje del PIB)

Año	Déficit Financiero (a)	Déficit Primario (b)	Déficit Operacional (c)	Pago de Intereses (a-b)	Componente Inflacionario (c-a)
1960	-2.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1961	-1.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1962	-0.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1963	-3.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1964	-4.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1965	-0.8	0	-0.7	-0.8	-0.1
1966	-1.1	-0.2	-0.6	-0.9	-0.5
1967	-2.1	-0.8	-1.7	-1.3	-0.4
1968	-1.9	-0.7	-1.4	-1.2	-0.5
1969	-2.0	-0.7	-1.3	-1.3	-0.7
1970	-3.4	-1.3	-2.6	-2.1	-0.8

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, 1985

CUADRO 2
MÉXICO. INDICADORES DE BALANZA DE PAGOS
1960-1970
(Como porcentaje del PIB)

Año	Balanza Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Balanza Pagos Factoriales y Transferencias
1960	-3.4	-2.7	-0.7
1961	-2.5	-1.7	-0.7
1962	-1.7	-0.9	-0.8
1963	-1.7	-0.9	-0.8
1964	-2.6	-1.8	-0.8
1965	-2.1	-1.3	-0.8
1966	-1.9	-1.1	-0.9
1967	-2.7	-1.7	-1.0
1968	-2.9	-2.2	-0.7
1969	-2.4	-1.6	-0.7
1970	-3.6	-2.7	-0.9

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Programación y Presupuesto, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, 1985

CUADRO 3
MÉXICO. INDICADORES DE ESTABILIDAD FINANCIERA
1960-1970
 (Tasas de crecimiento)

Año	PIB	Inflación	Billetes y Monedas	M4	Ahorro Financiero M4-M1
1960	8.1	5.8	9.4	12.4	13.3
1961	4.3	0.0	5.1	12.7	15.6
1962	4.5	2.1	9.6	17.7	20.4
1963	7.5	0.4	13.2	20.2	22.4
1964	11.0	5.7	15.5	19.6	20.8
1965	6.1	0.0	5.0	15.3	18.1
1966	6.1	2.7	8.8	20.5	23.3
1967	5.9	1.9	8.1	18.7	20.9
1968	9.4	2.2	13.6	17.0	17.7
1969	3.4	4.0	9.0	19.1	21.0
1970	6.5	5.2	10.4	18.3	19.6

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

CUADRO 4
MÉXICO. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
POR SECTOR INSTITUCIONAL
1960-1970

Año	Tasas de crecimiento			Estructura porcentual		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1955	8.0	-1.4	15.0	100.0	31.6	68.4
1960	6.7	7.5	6.4	100.0	32.8	67.2
1965	8.7	11.2	7.4	100.0	36.8	63.2
1970	11.2	8.8	12.5	100.0	33.0	67.0

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos* y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, 1985.

CUADRO 5
MÉXICO. INGRESO Y GASTO DEL GOBIERNO MEXICANO
1960-1970

Millones de pesos

Año	Ingreso Efectivo (a)	Gasto Ejercido (b)	Déficit / Superávit	(a)/(b)	Ingreso Propios (c)	(c)/(b)
1960	19,454.0	20,150.0	-696.0	0.97	12,997.0	0.65
1961	19,941.0	20,362.0	-421.0	0.98	12,365.0	0.61
1962	20,398.0	20,212.0	186.0	1.01	13,959.0	0.69
1963	19,704.0	20,295.0	-591.0	0.97	15,780.0	0.78
1964	28,976.0	28,286.0	690.0	1.02	19,090.0	0.67
1965	64,283.0	64,020.0	263.0	1.00	50,524.0	0.79
1966	66,619.0	66,054.0	565.0	1.01	57,823.0	0.88
1967	79,459.0	79,450.0	9.0	1.00	66,392.0	0.84
1968	85,378.0	83,422.0	1,956.0	1.02	74,347.0	0.89
1969	97,509.0	98,001.0	-492.0	0.99	84,793.0	0.87
1970	109,064.0	109,261.0	-197.0	1.00	98,339.0	0.90

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 1985.

CUADRO 6
MÉXICO. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL
1960-1970

(Estructura porcentual)

Año	Total	Recursos Presupuestale	Recursos Propios	Finan. Interno	Finan. Externo
1960	100.0	33.6	30.8	10.4	25.2
1961	100.0	34.3	21.8	10.2	33.7
1962	100.0	34.0	28.3	7.9	29.8
1963	100.0	35.4	34.0	9.3	21.3
1964	100.0	28.2	27.2	25.1	18.3
1965	100.0	17.8	42.9	16.0	23.3
1966	100.0	14.9	35.5	23.5	26.2
1967	100.0	17.3	35.9	19.5	27.3
1968	100.0	16.7	33.5	20.0	26.9
1969	100.0	16.0	32.0	23.3	25.8
1970	100.0	16.0	32.3	23.4	25.3

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 1985.

CUADRO 7						
MÉXICO. GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PÚBLICO						
Año	Estructura porcentual			Tasa de crecimiento		
	Sector Público	Gobierno Federal	Sector Paraestatal	Sector Público	Gobierno Federal	Sector Paraestatal
1970	100.0	48.0	52.0	-	-	
1971	100.0	46.0	54.0	6.6	4.0	12.8
1972	100.0	51.9	48.1	15.4	30.3	2.7
1973	100.0	50.1	49.9	21.6	17.4	26.1
1974	100.0	49.1	50.9	10.4	8.2	12.6
1975	100.0	50.0	50.0	25.2	27.5	23.0
1976	100.0	49.3	50.7	0.8	-0.7	2.4
1977	100.0	45.3	54.7	9.0	0.2	17.5
1978	100.0	46.5	53.5	15.5	18.6	13.0
1979	100.0	44.7	55.3	11.4	7.0	15.3
1980	100.0	47.2	52.8	20.6	27.6	15.1
1981	100.0	56.4	43.6	12.6	34.4	7.1
1982	100.0	47.8	52.2	23.9	4.7	48.6

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 1985 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas de Finanzas Públicas, 1983.

CUADRO 8
MÉXICO. INVERSIÓN FIJA BRUTA TOTAL
POR SECTOR
1970-1982
(Millones de pesos de 1970)

Año	Inversión Total (a)	Inversión Privada (b)	Inversión Pública Realizada (c)	b/a (%)	c/a (%)
1970	82,300.00	53,095.00	29,205.00	64.51	35.49
1971	77,058.32	55,924.62	21,149.20	72.55	27.45
1972	86,933.33	57,335.11	29,598.22	65.95	34.05
1973	99,605.99	60,332.55	39,273.44	60.57	39.43
1974	111,434.90	69,822.21	41,602.70	62.66	37.34
1975	122,961.73	69,846.27	58,114.25	56.800	48.20
1976	124,118.74	73,742.53	52,376.16	59.410	40.59
1977	120,590.33	70,67.43	49,322.20	58.680	41.32
1978	145,019.80	78,805.96	66,214.44	54.340	45.66
1979	177,003.04	97,451.57	79,551.47	55.060	49.94
1980	206,540.35	110,836.92	95,704.36	53.660	46.84
1981	216,554.15	80,312.87	117,841.40	45.810	54.19
1982	146,803.12	49,255.96	97,546.27	23.550	66.45

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 1985.

CUADRO 09
MÉXICO. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL
1970-1982

Año	Millones de pesos de 1970			Estructura porcentual		
	Total	Interna	Externa	Total	Externa	Interna
1970	4,685.0	3,598.8	1,086.2	100.0	23.2	76.8
1971	4,813.0	3,311.1	1,501.9	100.0	31.2	68.8
1972	5,081.8	3,573.0	1,508.8	100.0	29.7	70.3
1973	4,664.3	3,426.3	1,238.0	100.0	26.5	73.5
1974	4,624.2	3,654.0	970.2	100.0	21.0	79.0
1975	5,467.0	4,686.6	780.4	100.0	14.3	85.7
1976	4,641.2	3,918.3	722.9	100.0	15.6	84.4
1977	5,502.5	4,016.0	1,486.4	100.0	27.0	73.0
1978	14,865.0	7,428.3	7,436.7	100.0	50.0	50.0
1979	20,920.3	6,861.0	14,059.3	100.0	67.2	32.8
1980	10,900.2	6,662.3	4,237.9	100.0	38.9	61.1
1981	11,620.5	7,897.0	3,723.5	100.0	32.0	68.0
1982	20,602.9	9,907.8	10,695.1	100.0	51.9	48.1

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores Económicos* y NAFIN, *Economía Mexicana en Cifras*, 1985.

CUADRO 10
MÉXICO. INDICADORES DE FINANZAS PÚBLICAS
1970-1982
(Como porcentaje del PIB)

Año	Balance Financiero (a)	Balance Primario (b)	Balance Operacional (c)	Intereses Totales Pagados (d)	Componente Inflacionario (c - a)
1970	-1.9	-0.6	-1.4	-1.3	-0.5
1971	-2.3	-0.4	-1.3	-1.9	-1
1972	-4.5	-2.2	-3.3	-2.3	-1.2
1973	-6.3	-3.5	-2.5	-2.8	-3.8
1974	-6.7	-3.7	-3.1	-3	-3.6
1975	-9.3	-6.0	-6.8	-3.3	-2.6
1976	-9.1	-4.6	-4.1	-4.5	-5
1977	-6.3	-2.2	-2.6	-4.1	-3.7
1978	-6.2	-2.2	-3.4	-4	-2.8
1979	-7.1	-2.7	-3.8	-4.4	-3.3
1980	-7.5	-3.0	-3.6	-4.5	-3.9
1981	-14.1	-8.0	-10	-6.1	-4.1
1982	-16.9	-2.5	-5.5	-14.4	-11.4

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Presidencia, *Criterios Generales de Política Económica para 1993*.

CUADRO 11
MÉXICO.INGRESO PRESUPUESTAL DEL SECTOR PÚBLICO
1970-1982

Año	Tasa de crecimiento			Estructura porcentual		
	Sector Público	Gobierno Federal	Sector Paraestatal	Sector Público	Gobierno Federal	Sector Paraestatal
1970	1.2	6.6	17.1	100.0	47.3	52.7
1971	10.5	5.3	15.3	100.0	45.5	54.5
1972	23.1	39.6	9.4	100.0	51.6	48.4
1973	38.5	34.3	43.0	100.0	50.0	50.0
1974	37.0	37.1	36.8	100.0	50.1	49.9
1975	45.1	46.0	42.8	100.0	50.3	49.7
1976	30.9	41.3	20.5	100.0	54.3	45.7
1977	38.9	25.4	55.0	100.0	49.0	51.0
1978	29.5	26.3	32.5	100.0	47.8	52.2
1979	36.0	47.6	25.4	100.0	51.8	48.2
1980	58.6	55.0	62.5	100.0	50.7	49.3
1981	38.0	55.7	19.9	100.0	57.2	42.8
1982	101.6	118.0	79.7	100.0	61.8	38.2

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Programación y Presupuesto, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 1985.

CUADRO 12
MÉXICO. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
POR FUENTES
1970-1982
(Estructura porcentual)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
(I-IV) Ingresos Sector Público	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(I-III) Ingresos Gobierno Federal	47.76	45.52	51.62	50.05	50.12	50.31	54.27
I. Impuestos Totales	33.60	33.14	32.59	29.93	31.24	30.65	28.45
Sobre Explotación de Recursos Naturales	0.87	0.60	0.48	0.42	0.70	0.66	0.51
A la Industria	6.23	7.41	7.92	5.85	6.44	7.57	5.92
A la Importación	5.86	4.82	4.38	3.04	3.09	2.61	2.33
A la Exportación	0.91	0.80	0.65	0.61	0.59	0.71	0.51
Sobre la Renta	14.19	13.98	14.15	12.69	12.93	12.19	12.50
Sobre Ingresos Mercantiles ^{1/}	4.00	4.04	3.68	6.21	6.43	5.96	5.75
Otros Impuestos ^{2/}	1.54	1.47	1.32	1.11	1.07	0.95	0.94
II. Ingresos Corrientes	4.33	3.82	3.98	3.74	2.18	2.18	2.45
Derechos, Productos y Aprovechamientos	0.04	3.16	3.52	2.93	1.72	1.83	1.91
De capital y Recuperaciones de capital	0.01	0.65	0.45	0.78	0.32	0.31	0.42
Otros Ingresos Corrientes	0.00	0.01	0.01	0.03	0.15	0.03	0.12
III. Empréstitos y Financiamientos	9.83	8.56	15.04	16.38	16.69	17.48	23.38
IV. Sector Paraestatal	52.24	54.48	48.38	49.95	49.88	49.69	45.73

Continúa...

CUADRO 12
MÉXICO. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
POR FUENTES
1970-1982
(Estructura porcentual)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
(I-IV) Ingresos Sector Público	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(I-III) Ingresos Gobierno Federal	49.00	47.79	51.85	90.85	57.16	61.81
I. Impuestos Totales	29.75	30.61	31.10	57.12	31.22	24.88
Sobre Explotación de Recursos Naturales	0.54	0.58	0.61	2.05	1.29	0.58
A la Industria	6.52	5.93	5.54	5.24	1.92	3.09
A la Importación	1.46	1.55	2.23	4.17	2.12	0.00
A la Exportación	2.11	2.18	2.64	11.93	7.00	0.00
Sobre la Renta	12.72	13.90	13.38	21.51	11.72	8.13
Sobre Ingresos Mercantiles ^{1/}	5.52	5.54	5.81	9.65	6.16	3.79
Otros Impuestos ^{2/}	6.38	6.47	6.70	12.21	7.17	13.08
II. Ingresos Corrientes	1.89	1.96	1.33	2.65	1.70	1.77
Derechos, Productos y Aprovechamientos	1.49	1.22	1.23	2.46	1.67	1.59
De capital y Recuperaciones de capital	0.19	0.23	0.05	0.89	0.53	0.00
Otros Ingresos Corrientes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
III. Empréstitos y Financiamientos	17.36	15.22	19.42	31.07	24.25	35.17
IV. Sector Paraestatal	51.00	52.21	48.15	9.15	42.84	38.19

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 13
MÉXICO. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
POR FUENTES
1970-1982
(Tasas de crecimiento)

Concepto	1971	1972	1973	1974	1975	1976
(I-IV) Ingresos Sector Público	10.5	23.1	38.5	36.9	43.3	30.9
(I-III) Ingresos Gobierno Federal	5.3	39.6	34.3	37.1	43.9	41.3
I. Impuestos Totales	9.0	21.1	27.2	42.9	40.6	21.5
Sobre Explotación de Recursos Naturales	-23.5	-0.7	20.4	127.6	35.0	1.3
A la Industria	31.3	31.6	2.3	50.9	68.5	2.3
A la Importación	-9.0	11.9	-3.9	39.0	21.2	16.8
A la Exportación	-2.5	-0.5	30.4	32.2	71.4	-5.2
Sobre la Renta	8.9	24.6	24.2	39.5	35.1	34.2
Sobre Ingresos Mercantiles ^{1/}	11.8	12.1	133.8	41.7	32.8	26.3
Otros Impuestos ^{2/}	6.0	10.8	16.5	31.3	28.0	29.0
II. Ingresos Corrientes	-2.5	28.2	30.3	-20.0	43.0	47.0
Derechos, Productos y Aprovechamientos	-2.8	36.9	15.6	-19.8	52.9	36.2
De capital y Recuperaciones de capital	-4.6	-14.5	138.8	-44.1	39.7	77.8
Otros Ingresos Corrientes	-142.9	55.6	278.6	679.2	-66.6	345.7
III. Empréstitos y Financiamientos	-3.7	116.3	50.8	39.6	50.1	75.1
IV. Sector Paraestatal	15.3	9.4	43.0	36.8	42.8	20.5

Continúa...

CUADRO 13
MÉXICO. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
POR FUENTES
1970-1982
(Tasas de crecimiento)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
(I-IV) Ingresos Sector Público	38.9	29.5	36.0	-11.5	147.5	101.6
(I-III) Ingresos Gobierno Federal	25.4	26.3	47.6	55.0	55.7	118.0
I. Impuestos Totales	45.3	33.2	38.2	62.5	35.3	60.6
Sobre Explotación de Recursos Naturales	48.2	37.0	44.5	196.6	56.2	-9.7
A la Industria	53.2	17.8	26.9	-16.2	-9.4	224.4
A la Importación	-12.7	37.5	95.2	65.7	25.9	0.0
A la Exportación	474.3	33.4	65.2	299.6	45.1	0.0
Sobre la Renta	41.4	41.5	30.9	42.2	34.8	39.8
Sobre Ingresos Mercantiles ^{1/}	33.4	30.1	42.5	47.0	57.9	24.1
Otros Impuestos ^{2/}	844.0	31.2	41.0	61.2	45.3	267.9
II. Ingresos Corrientes	7.1	34.5	-7.4	75.9	58.1	110.0
Derechos, Productos y Aprovechamientos	8.1	6.6	36.8	77.1	68.3	91.1
De capital y Recuperaciones de capital	-39.0	62.0	-70.6	1,479.4	47.8	0.0
Otros Ingresos Corrientes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Empréstitos y Financiamientos	3.2	13.5	73.5	41.6	93.2	192.3
IV. Sector Paraestatal	55.0	32.5	25.4	-83.2	1,058.1	79.7

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 14
MÉXICO. INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO
1970-1982
(Como proporción del PIB)

Año	Sector Público	Gobierno Federal			Sector Paraestatal		
		Total	Tributarios	No Tributarios	Total	PEMEX	Otros
1970	17.86	9.32	7.86	1.46	8.54	2.82	5.72
1971	17.57	9.10	7.90	1.20	8.47	2.76	5.71
1972	18.12	9.61	8.21	1.40	8.51	2.62	5.89
1973	19.23	10.01	8.71	1.30	9.22	2.47	6.75
1974	20.56	10.46	9.40	1.06	10.10	3.02	7.08
1975	22.04	12.04	10.75	1.28	10.00	2.55	7.45
1976	22.21	11.90	10.68	1.22	10.31	2.82	7.49
1977	23.02	12.54	10.91	1.62	10.49	2.97	7.52
1978	25.23	13.82	11.87	1.95	11.41	3.51	7.90
1979	25.07	13.65	11.57	2.08	11.42	4.25	7.17
1980	25.50	15.30	10.86	4.45	10.20	3.65	6.55
1981	25.24	15.26	10.56	4.70	9.99	3.51	6.48
1982	27.76	15.64	9.88	5.76	12.12	5.21	6.91

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 15
MÉXICO. GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO
POR SECTORES
1970-1982
(Como proporción del PIB)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gasto Sector Público	16.3	16.8	18.7	21.0	21.7	26.4	24.5	23.3	24.2	25.0	26.0	29.4	27.0
Administración	2.9	2.1	2.2	2.4	2.3	2.5	2.4	2.3	2.1	1.7	1.9	1.8	1.6
Abasto	1.0	1.0	0.9	1.1	1.9	2.0	1.3	1.5	1.7	1.3	1.5	2.2	1.9
Comunicación y Transporte	1.8	1.9	1.7	1.9	1.5	1.8	2.0	1.7	1.6	1.7	1.8	1.9	1.9
Desarrollo Rural	1.0	1.2	1.6	1.9	2.0	2.9	2.6	2.1	2.2	2.4	3.1	3.1	2.6
Desarrollo Regional y Urbano	0.5	0.5	1.1	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.4	1.4	1.9	1.7
Desarrollo Social	4.3	4.8	5.3	5.4	5.9	6.6	7.2	7.0	7.0	7.0	6.6	7.3	7.4
Energético	4.7	5.0	5.1	5.4	5.5	7.2	6.1	5.7	6.7	7.3	7.1	8.4	7.2
Industria	0.1	0.3	0.9	1.6	1.6	2.2	1.7	1.7	1.6	1.7	2.0	2.3	2.2
Pesca	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5
Turismo	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Tasas de crecimiento

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gasto Sector Público	n.d.	13.7	28.4	37.1	34.9	48.4	15.7	28.1	31.4	35.7	1159.8	1803.4	2643.5
Administración	n.d.	-18.9	20.0	31.6	24.6	34.3	16.4	31.1	16.3	7.7	84.9	110.0	159.8
Abasto	n.d.	3.5	5.8	52.0	118.2	32.4	-19.1	57.1	41.1	2.3	68.4	134.6	185.2
Comunicación y Transporte	n.d.	17.6	2.8	40.2	4.7	45.8	35.1	13.5	16.7	45.1	79.8	117.6	181.8
Desarrollo Rural	n.d.	31.4	57.4	47.4	36.7	75.4	13.9	9.7	30.8	44.9	139.6	191.8	249.8
Desarrollo Regional y Urbano	n.d.	2.5	145.2	9.5	0.0	28.8	45.2	32.0	39.1	93.9	63.2	117.2	165.4
Desarrollo Social	n.d.	24.2	25.3	25.4	43.5	35.2	36.0	31.3	26.1	31.2	296.9	445.6	728.9
Energético	n.d.	17.8	16.6	29.0	32.4	61.4	5.0	27.8	48.4	42.9	319.3	516.0	707.7
Industria	n.d.	331.3	265.6	123.2	32.2	66.9	-5.0	33.9	20.7	42.9	90.1	140.0	210.9
Pesca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.6	50.4	30.2	28.6	28.1	27.5	13.2	24.2	45.1
Turismo	n.d.	54.3	192.9	5.5	34.7	98.4	21.3	16.6	15.2	44.8	4.4	6.4	8.9

Estructura porcentual

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gasto Sector Público	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Administración	17.8	12.7	11.9	11.4	10.5	9.5	9.6	9.8	8.7	6.9	7.3	6.1	6.0
Abasto	6.4	5.8	4.8	5.3	8.6	7.7	5.4	6.6	7.1	5.3	5.9	7.5	7.0
Comunicación y Transporte	10.8	11.2	8.9	9.1	7.1	7.0	8.1	7.2	6.4	6.8	6.9	6.5	6.9
Desarrollo Rural	5.9	6.8	8.4	9.0	9.2	18.8	10.7	9.1	9.1	9.7	12.0	10.6	9.4
Desarrollo Regional y Urbano	3.3	2.9	5.6	4.5	3.3	2.9	3.6	3.7	3.9	5.6	5.5	6.5	6.3
Desarrollo Social	26.4	28.8	28.1	25.7	27.3	24.9	29.3	30.0	28.8	27.8	25.6	24.7	27.6
Energético	28.9	29.9	27.2	25.5	25.1	27.3	24.8	24.7	27.9	29.3	27.5	28.6	26.8
Industria	0.4	1.7	4.6	7.6	7.5	8.4	6.9	7.2	6.5	7.0	7.8	7.8	8.0
Pesca	0.4	0.0	0.0	1.5	1.1	1.1	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.3	1.7
Turismo	0.1	0.2	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 16 MÉXICO. GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 1970-1981 (Estructura porcentual)							
		1970	1971	1972	1973	1974	1975
TOTAL SECTOR PÚBLICO		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I.	Gobierno Federal	48.20	45.14	55.27	52.47	52.24	53.21
1	Gasto corriente	27.93	27.14	31.52	32.30	35.13	34.16
	Gasto en administración	11.78	11.64	12.70	11.80	11.28	11.10
	Interés y gasto de la deuda	4.10	4.06	3.90	3.39	4.22	3.75
	Transferencia	10.80	9.87	13.56	13.26	15.29	14.86
	Participaciones	0.94	1.32	1.25	3.77	4.22	4.31
	Otros gastos corrientes	0.32	0.24	0.11	0.08	0.13	0.15
2	Gastos de capital	14.11	11.97	18.16	15.52	13.51	15.55
	Adquisición de bienes	0.42	0.37	0.34	0.30	0.34	0.31
	Obra pública y construcción	3.48	3.37	4.91	5.36	4.37	3.89
	Pagos a la seguridad social por inversión	1.03	0.47	1.06	0.87	0.93	0.98
	Subsidios a la inversión	3.07	2.82	3.80	3.19	2.59	2.94
	Inversión financiera	6.12	4.95	8.04	5.79	5.27	7.42
3	Adeudos de ejercicios anteriores	3.90	3.53	1.50	1.69	1.05	1.01
4	Amortización de la deuda	2.26	2.50	4.09	2.95	2.54	2.48
II.	Sector Paraestatal	51.80	54.86	44.73	47.53	47.76	46.79
1	Gasto corriente	34.50	35.54	28.20	29.95	31.28	27.08
	Gasto en administración	28.57	28.99	26.90	28.21	29.53	25.12
	Interés y gasto de la deuda	0.00	0.00	1.29	1.74	1.75	1.77
	Otros gastos corrientes	5.93	6.56	0.02	0.00	0.00	0.19
2	Gastos de capital	6.57	8.44	9.25	8.94	9.58	13.07
	Obra pública y construcción	6.55	8.41	7.05	7.69	8.30	9.28
	Inversión financiera	0.02	0.04	2.20	1.25	1.28	3.79
3	Amortización de la deuda	10.73	10.87	7.28	8.64	6.91	6.64

Continúa...

CUADRO 16 MÉXICO GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 1970-1981 (Estructura porcentual)							
		1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL SECTOR PÚBLICO		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I.	Gobierno Federal	57.05	52.72	50.85	53.01	56.25	56.37
1	Gasto corriente	39.48	32.35	30.43	27.65	29.60	33.36
	Gasto en administración	17.18	10.63	10.48	10.60	8.47	10.83
	Interés y gasto de la deuda	4.37	5.03	5.13	7.09	4.40	6.53
	Transferencia	13.71	13.46	11.36	5.12	10.75	9.02
	Participaciones	4.03	3.12	3.30	4.61	5.45	6.15
	Otros gastos corrientes	0.19	0.10	0.16	0.22	0.52	0.83
2	Gastos de capital	13.88	15.98	11.81	14.61	20.08	16.01
	Adquisición de bienes	0.27	0.30	0.40	0.43	0.49	0.58
	Obra pública y construcción	3.89	4.05	4.38	5.08	6.00	5.56
	Pagos a la seguridad social por inversión	0.80	0.51	0.59	0.60	0.00	0.00
	Subsidios a la inversión	2.60	1.73	1.47	2.38	12.55	9.75
	Inversión financiera	6.31	9.39	4.97	6.12	1.04	0.13
3	Adeudos de ejercicios anteriores	1.59	1.79	2.53	3.28	2.14	2.39
4	Amortización de la deuda	2.10	2.60	6.08	7.47	4.43	4.60
II.	Sector paraestatal	42.95	47.28	49.15	46.99	43.75	43.63
1	Gasto corriente	24.52	25.69	24.51	25.71	21.91	22.11
	Gasto en administración	14.40	17.63	16.38	15.84	13.46	16.77
	Interés y gasto de la deuda	2.16	1.93	1.80	3.20	2.49	3.15
	Otros gastos corrientes	7.96	6.13	6.33	6.67	5.96	2.19
2	Gastos de Capital	11.25	8.52	11.94	14.11	13.32	12.21
	Obra pública y construcción	9.12	8.25	1.14	13.06	12.21	11.56
	Inversión financiera	2.13	0.27	0.52	1.06	1.11	0.65
3	Amortización de la deuda	7.18	13.08	12.69	7.17	8.51	9.31

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 17 GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 1970-1981 (Tasas de crecimiento)						
		1971	1972	1973	1974	1975
TOTAL SECTOR PÚBLICO		3.28	10.08	22.84	8.87	25.76
I.	Gobierno Federal	-3.28	34.79	16.60	8.40	28.10
1	Gasto corriente	0.33	27.88	25.88	18.41	22.29
	Gasto en administración	2.04	20.17	14.10	4.06	23.78
	Interés y gasto de la deuda	2.46	5.67	6.77	35.55	11.75
	Transferencia	-5.57	51.11	20.18	25.50	22.21
	Participaciones	45.66	4.22	269.67	21.82	28.41
	Otros gastos corrientes	-23.86	-48.51	-11.59	73.77	46.70
2	Gastos de Capital	-12.37	66.97	4.95	-5.20	44.79
	Adquisición de bienes	-8.99	2.65	8.45	23.59	14.89
	Obra pública y construcción	-0.13	60.61	34.16	-11.31	12.08
	Pagos a la seguridad social por inversión	-52.94	149.62	0.83	16.55	31.96
	Subsidios a la inversión	-5.19	48.47	3.01	-11.50	42.95
	Inversión Financiera	-16.36	78.76	-11.57	-0.84	77.00
3	Adeudos de ejercicios anteriores	-6.36	-53.30	38.72	-32.60	20.91
4	Amortización de la deuda	14.18	80.28	-11.35	-6.24	22.73
II.	Sector paraestatal	9.39	-10.26	30.55	9.40	23.20
1	Gasto corriente	6.42	-12.66	30.48	13.68	8.89
	Gasto en administración	4.79	2.14	28.84	13.95	6.98
	Interés y gasto de la deuda	0.00	0.00	66.17	9.24	26.96
	Otros gastos corrientes	14.27	-99.73	0.0	0.0	0.0
2	Gastos de capital	32.76	20.55	18.81	16.58	71.62
	Obra pública y construcción	32.64	-7.71	34.10	17.42	40.59
	Inversión financiera	65.38	6,253.49	-30.20	11.38	272.98
3	Amortización de la deuda	4.63	-26.34	45.78	-12.87	20.90

Continúa...

CUADRO 17 GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PÚBLICO CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 1970-1981 (Tasas de crecimiento)							
		1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL SECTOR PÚBLICO		7.06	6.98	10.67	5.77	25.12	21.90
I.	Gobierno Federal	14.80	-1.15	6.76	10.26	32.77	22.15
1	Gasto corriente	23.73	-12.35	4.11	-3.89	33.95	37.40
	Gasto en administración	65.74	-33.80	9.07	7.03	-0.06	55.87
	Interés y gasto de la deuda	24.66	23.18	12.93	46.19	-22.30	80.60
	Transferencia	-1.22	5.08	-6.62	-52.30	162.66	2.29
	Participaciones	0.19	-17.14	16.93	47.75	47.91	37.71
	Otros gastos corrientes	38.59	-45.48	78.72	46.67	197.40	93.01
2	Gastos de capital	-4.45	23.15	-18.18	30.82	71.98	-2.80
	Adquisición de bienes	-6.71	17.81	46.32	14.98	41.71	44.33
	Obra pública y construcción	6.82	11.42	19.82	22.65	47.64	13.03
	Pagos a la seguridad social por inversión	-11.94	-32.39	28.92	6.44	0.0	0.0
	Subsidios a la inversión	-5.24	-29.05	-5.73	71.41	558.61	-5.32
	Inversión financiera	-8.98	59.22	-41.46	30.18	-78.63	-85.41
3	Adeudos de ejercicios anteriores	69.03	20.46	56.58	36.95	-18.45	36.37
4	Amortización de la Deuda	-9.51	32.70	158.46	30.03	-25.74	26.50
II.	Sector Paraestatal	-1.74	17.78	15.04	1.12	16.49	21.58
1	Gasto corriente	-3.06	12.08	5.61	10.92	6.65	22.99
	Gasto en administración	-38.61	30.99	2.80	2.30	6.31	51.83
	Interés y gasto de la deuda	30.85	-4.62	3.39	87.85	-2.42	54.26
	Otros gastos corrientes	4,272.24	-17.61	14.40	11.36	11.82	-55.23
2	Gastos de capital	-7.86	-19.00	55.18	25.02	18.07	11.76
	Obra pública y construcción	5.24	-3.25	-84.64	1,106.40	16.97	15.42
	Inversión financiera	-39.93	-86.51	115.58	113.80	31.73	-28.45
3	Amortización de la deuda	15.67	94.89	7.43	-40.28	48.66	33.31

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 18
MÉXICO. GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO
1982-1988

Concepto	(Como proporción del PIB)							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Sector Público	27.0	23.8	24.2	22.3	21.7	20.3	18.8	18.3
Administración	1.6	1.4	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4	1.6
Abasto	1.9	2.4	2.3	1.5	1.3	1.3	1.3	1.6
Comunicación y Transporte	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.8	1.3	1.1
Desarrollo Rural	2.6	2.3	2.1	1.8	1.8	1.3	1.0	1.1
Desarrollo Regional y Urbano	1.7	0.9	1.1	1.3	1.0	0.8	0.6	0.8
Desarrollo Social	7.4	5.7	5.6	5.7	5.7	5.4	5.4	5.7
Energética	7.2	6.2	6.0	5.3	5.5	5.3	5.1	4.7
Industrial	2.2	2.4	3.2	2.8	2.7	2.6	2.4	1.7
Pesca	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.1	0.0
Turismo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0

Tasas de crecimiento

Sector Público	46.6	60.6	68.2	48.0	62.7	128.2	89.2	21.9
Administración	45.3	61.1	85.6	60.0	58.3	120.8	111.7	37.2
Abasto	37.6	130.0	56.3	6.6	49.3	137.3	107.7	49.8
Comunicación y Transporte	54.6	91.1	70.1	56.3	58.1	137.7	49.3	1.6
Desarrollo Rural	30.2	63.4	48.2	41.7	64.7	77.2	60.1	40.4
Desarrollo Regional y Urbano	41.1	-0.2	89.7	96.0	30.6	102.3	56.9	49.0
Desarrollo Social	63.6	40.6	62.1	61.2	67.0	132.1	104.2	34.0
Energética	37.2	55.7	59.4	43.6	72.4	134.4	98.4	15.5
Industrial	50.6	101.3	121.6	41.1	58.5	142.0	87.3	-14.2
Pesca	86.4	78.3	41.5	36.5	95.4	133.7	-24.8	-72.1
Turismo	39.1	18.0	61.0	28.4	27.2	162.7	82.6	-19.6

Estructura porcentual

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Sector Público	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Administración	6.0	6.1	6.7	7.2	7.0	6.8	7.6	8.6
Abasto	7.0	10.0	9.3	6.7	6.2	6.4	7.0	8.6
Comunicación y Transporte	6.9	8.2	8.3	8.7	8.5	8.8	7.0	5.8
Desarrollo Rural	9.4	9.6	8.5	8.1	8.2	6.4	5.4	6.2
Desarrollo Regional y Urbano	6.3	3.9	4.4	5.8	4.7	4.1	3.4	4.2
Desarrollo Social	27.6	24.1	23.3	25.3	26.0	26.5	8.5	31.4
Energética	26.8	25.9	24.6	23.9	25.3	26.0	27.3	25.8
Industrial	8.0	10.0	13.1	12.6	12.2	13.0	12.9	9.1
Pesca	1.7	1.9	1.6	1.5	1.7	1.8	0.7	0.2
Turismo	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 19					
MÉXICO INDICADORES MACROECONÓMICOS					
1982-1999					
Año	Tasas de crecimiento		Como proporción del PIB		Reservas internacionales ⁽¹⁾
	PIB	Inflación	Base monetaria	Reservas internacionales	
1982	-0.6	98.9	20.2	1.8	-31184.8
1983	-4.2	80.7	17.5	4	3100.8
1984	3.6	59.2	16.5	5.3	3200.9
1985	2.6	63.8	12.1	4.4	-2328.4
1986	-3.8	105.7	10.8	7.6	985
1987	1.8	159.2	7.6	14.9	6924.4
1988	1.3	51.7	4.2	3.5	-7127
1989	4.2	20.0	4.1	3.2	-271.5
1990	5.1	26.7	4.1	4.1	3547.9
1991	4.2	22.7	4.1	5.7	7378.3
1992	3.6	28.1	3.9	5.1	-298.2
1993	2.0	9.8	3.8	6.1	5983.3
1994	4.4	7.0	4.0	2.3	-18389.3
1995	-6.2	35.0	3.6	6.6	9592.8
1996	5.2	34.4	3.3	5.4	1768.2
1997	6.8	20.8	3.4	7.1	10493.7
1998	4.9	15.9	3.4	7.8	12136.9
1999	3.7	16.7	4.1	6.3	593.6

Fuente: NAFIN, *Economía mexicana en cifras*, 2000.

(1) Millones de dólares

CUADRO 20
MÉXICO. BALANCE FINANCIERO
SECTOR PÚBLICO
1982-1999
(Como proporción del PIB)

Año	Déficit financiero	Déficit primario	Déficit operacional
1982	-17.0	-2.5	-5.5
1983	-8.6	4.0	0.4
1984	-8.5	4.2	-0.3
1985	-9.6	3.9	-0.8
1986	-16.0	2.5	-0.8
1987	-16.0	5.7	-2.4
1988	-11.7	7.6	1.8
1989	-4.8	7.7	-3.4
1990	-2.2	7.2	-1.8
1991	-0.4	4.8	1.5
1992	1.4	5.2	3.0
1993	0.7	3.3	2.3
1994	-0.3	2.1	0.8
1995	-0.2	4.7	-0.5

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de Finanzas Públicas*, 1993.

CUADRO 21						
MÉXICO. INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL						
1983-1987						
(Como porcentaje del PIB)						
Año	Total	Pemex	No petroleros			
			Total	Tributarios		
				Total	Directos	Indirectos
1982	15.64	4.67	10.96	9.88	4.75	5.13
1983	17.77	6.54	11.23	10.21	4.06	6.15
1984	16.88	5.80	11.09	10.3	4.12	6.19
1986	16.00	3.76	12.24	11.27	4.25	7.02
1987	17.06	5.26	11.80	10.72	3.96	6.76
1988	16.34	3.23	13.11	11.3	4.68	6.69
1989	16.43	3.28	13.16	11.09	4.72	6.37
1990	15.93	3.53	12.4	10.71	4.46	6.24
1991	15.54	3.29	12.25	10.91	4.66	6.25
1992	16.02	3.06	12.96	11.24	5.15	6.09
1993	15.51	2.79	12.72	11.38	5.51	5.87
1994	15.16	2.19	12.97	11.28	5.13	6.15
1995	15.24	4.00	11.24	9.26	4.01	4.16
1996	15.44	4.5	10.94	8.88	3.83	3.99
1997	15.84	4.08	11.76	9.82	4.25	5.57
1998	14.17	2.32	11.85	10.51	4.41	6.10
1999	14.52	2.11	12.40	11.21	4.62	6.59

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de Finanzas Públicas*, 1993 y Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

CUADRO 22
MÉXICO. GASTO EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL
(Como porcentaje del PIB)

Año	Total	Primario	Interés	Corriente	Gasto de capital	Transferencias
1982	27.59	18.49	9.09	22.73	4.86	2.52
1983	25.92	17.01	8.91	22.12	3.81	2.28
1984	24.11	16.78	7.33	20.89	3.22	1.83
1985	24.42	15.52	8.90	20.64	3.78	2.27
1986	29.06	14.96	14.1	25.92	3.14	1.92
1987	31.27	13.44	17.83	28.06	3.21	2.17
1988	25.43	10.79	14.63	23.62	1.81	1.19
1989	21.10	10.21	10.89	19.59	1.80	1.19
1990	18.56	10.45	8.11	16.13	3.38	1.54
1991	15.74	11.27	4.47	13.28	2.07	0.99
1992	14.61	11.45	3.16	12.36	2.21	1.13
1993	15.18	12.88	2.30	12.96	1.78	0.69
1994	15.86	13.95	1.91	13.30	2.27	0.95
1995	15.80	12.22	3.82	14.09	1.85	0.88
1996	16.10	12.23	3.71	14.16	1.91	0.94
1997	17.10	13.61	3.59	15.15	1.95	0.92
1998	15.87	13.43	2.49	14.18	1.69	1.20
1999	16.27	13.12	3.13	14.66	1.61	1.01

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 23
MÉXICO GASTO E INGRESO DEL
SECTOR PARAESTATAL
(Como proporción del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingreso total	15.1	16.4	16.7	20.1	24.2	23.7	23.1	20.1	19.9	17.1	15.5
Ingreso corriente	13.1	14.0	13.8	16.8	20.5	20.3	19.3	17.2	17.8	15.6	13.9
Transferencias corrientes	0.9	0.9	1.7	2.2	2.7	2.5	2.2	1.6	1.1	0.7	0.7
Ingreso de capital	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias de capital	1.0	1.5	1.1	1.1	1.0	0.9	1.6	1.3	1.1	0.8	0.9
Gasto total	17.2	19.0	22.0	22.2	23.4	22.9	22.6	20.5	19.9	16.6	15.6
Gasto de operación	10.0	11.6	12.2	13.0	13.4	13.5	13.5	13.5	11.5	10.4	9.6
Impuestos	1.6	3.8	3.9	4.7	6.6	5.9	5.9	3.8	5.3	3.4	3.7
Gasto de capital	5.3	5.4	6.3	5.2	3.6	3.3	2.9	2.8	2.7	2.5	2.1
Déficit de caja	2.1	2.6	5.3	2.1	-0.8	-0.8	-0.5	0.4	-0.1	-0.5	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 24
MÉXICO. INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO
1982-1999
(Como proporción del PIB)

Año	Sector público	Gobierno Federal			Sector paraestatal		
		Total	Tributarios	No tributarios	Total	Pemex	Otros
1982	27.76	15.64	9.88	5.76	12.12	5.21	4.05
1983	31.64	17.77	10.21	7.56	13.87	7.68	3.79
1984	31.30	16.88	10.3	6.58	14.42	7.25	3.76
1985	30.37	16.87	10.21	6.66	13.5	5.75	4.46
1986	29.35	16	11.27	4.73	13.35	5.25	4.64
1987	29.54	17.05	10.72	6.33	12.49	4.57	3.32
1988	27.85	16.33	11.36	4.97	11.52	3.96	3.68
1989	25.65	16.43	11.09	5.34	9.22	3.06	5.73
1990	25.56	15.93	10.71	5.22	9.63	3.47	4.57
1991	23.73	15.54	10.91	4.63	8.19	2.70	4.79
1992	23.79	16.02	11.24	4.78	7.77	2.35	4.63
1993	23.12	15.51	11.38	4.13	7.61	2.22	4.86
1994	23.14	15.16	11.28	3.88	7.98	2.28	4.77
1995	23.00	15.25	9.26	5.99	7.75	2.68	4.41
1996	21.88	15.44	8.88	6.56	6.44	2.92	3.66
1997	23.03	15.84	9.82	6.02	7.19	2.67	4.50
1998	20.35	14.17	10.51	3.66	6.18	2.13	4.05
1999	20.65	14.52	11.21	3.31	6.13	2.19	3.94

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985*.

CUADRO 25
MÉXICO. DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO
1982-1999
(Como porcentaje del PIB)

Año	Sector público	Gobierno Federal			Sector paraestatal
		Total	Interna	Externa	
1982	77.0	43.7	26.8	16.9	33.3
1983	69.3	40.4	22.8	17.6	28.9
1984	60.9	36.4	18.1	18.3	24.5
1985	71.9	44.7	20.6	24.1	27.2
1986	102.7	76.3	26.5	49.8	26.4
1987	109.5	82.7	26.9	55.8	26.8
1988	64.1	51.5	23.7	27.8	12.6
1989	58.5	48.2	23.6	24.6	10.3
1990	52.2	47.9	21.8	26.1	4.3
1991	41.5	38.0	16.5	21.5	3.5
1992	31.4	28.1	11.9	16.2	3.3
1993	35.4	32.6	10.9	21.7	2.8
1994	34.1	31.8	4.8	27.0	2.3
1995	38.6	37.3	0.8	36.5	1.3
1996	28.7	27.8	4.7	23.1	0.9
1997	26.2	25.9	8.6	17.3	0.3
1998	28.1	27.8	9.8	18.0	0.3
1999	25.7	25.4	10.9	14.5	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de Finanzas Públicas*, 2000

CUADRO 26
MÉXICO DETERIORO DEL SECTOR EXTERNO
1982-1999
(Como porcentaje del PIB)

Año	Balanza comercial	Balanza cuenta corriente	Intereses netos	Transferencia neta de recursos
1982	3.9	3.5	6.0	2.6
1983	9.5	3.6	5.9	9.6
1984	7.5	2.1	5.5	7.6
1985	4.5	0.2	4.5	4.7
1986	3.9	-1.1	5.3	4.2
1987	6.2	3.0	4.4	7.4
1988	1.4	-1.3	3.3	2.1
1989	0.2	-2.6	3.0	0.4
1990	-0.3	-2.8	2.5	-0.3
1991	-2.3	-4.7	2.0	-2.7
1992	-4.4	-6.7	2.0	-4.7
1993	-3.3	-5.8	2.2	-3.6
1994	-4.4	-7.0	2.2	-4.9
1995	2.5	-0.5	3.7	3.1
1996	2.0	-0.6	3.0	2.3
1997	0.2	-1.9	2.6	0.3
1998	-1.9	-4.2	2.0	-1.7
1999	-1.1	-2.9	1.8	-1.1

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de Finanzas Públicas, 2000*.

SOBERANÍA Y GLOBALIZACIÓN.

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD ECONÓMICA

Ramón Martínez Escamilla

I

El subtema de la soberanía no puede ser desvinculado de la noción de nacionalidad, de la misma manera que la consideración conjunta y simultánea de ambas, es decir, la conjunción de una y otra en el subtema de la soberanía nacional, tampoco puede ser desvinculada de la noción de Estado nacional. Esto, independiente de la sociedad nacional y/o del Estado nacional desde los cuales se pudiera practicar la observación que nos permitiera abordar todo el tema, e independiente también del grado de soberanía que a una y a otro les pudiera corresponder en el momento de hacer esa observación.

El subtema de la globalización, por su parte, no teniendo de manera natural mejores referentes que los límites mismos de las nacionalidades y los Estados nacionales que desborda con sus pretensiones de total cobertura terráquea, tampoco puede ser desvinculado de la noción de soberanía nacional ni de la noción de soberanía del Estado nacional, independientemente de si estas se observan desde las sociedades y los Estados nacionales que la promueven y la ejecutan o desde los que van cayendo bajo su influjo, van siendo condicionados por su influencia o caen subordinados a su acción directa o condicionados de manera más o menos eficaz por su estrategia y su política concretas.

De manera que estamos frente a un tema que, en la primera parte de su enunciado, emana enorme congruencia con el del libro donde se ubica, y esto nos facilita en gran medida la tarea de ubicar el fenómeno de la gobernabilidad económica justo en el segmento de la sociedad nacional cuyo quehacer natural es ejercerla, y en el aparato de poder del Estado nacional cuya función es sistematizarla y aplicarla sin mayor consideración que la de la funcionalidad hacia el sistema socioeconómico y político en que el propio Estado se inscribe.

Vistas las cosas por el envés, la gobernabilidad es concebida, comandada y ejercida por la clase política en el poder, vale decir, la clase dominante; ese segmento de la sociedad nacional que se instala en el aparato de gobierno para ejercer desde ahí el poder de todo el Estado nacional. En su vertiente netamente económica, esa gobernabilidad se ejerce sobre la producción de los medios materiales de vida de la sociedad, sobre la distribución social de los mismos y el financiamiento de ambas.

Ello quiere decir que, en condiciones de competencia imperfecta, oligopólica propiamente dicha, como la que está presente en nuestros días y en todas partes; la gobernabilidad económica opera en particular para que por su parte no operen libremente las fuerzas ni las leyes del mercado en la producción, en la distribución y sobre todo el financiamiento; y ese es el problema enunciado en el subtítulo de la ponencia.

No es ocioso decir que, como sucede en la gobernabilidad sociopolítica, la económica la ejerce la clase dominante sobre el conjunto de la sociedad civil. Vista de la misma manera, la soberanía del Estado nacional, subordinado a los intereses de la globalización, es la misma que concibe, comanda y ejecuta la clase dominante que se instala en el aparato de gobierno de ese Estado, sin más limitación que la ley y los procesos políticos específicos de que se sirve para alcanzar y conservar ese gobierno.

De esa misma manera, la soberanía del Estado nacional promotor, impulsor y ejecutor de la globalización y todos sus procesos, es la misma clase dominante que se instala en el aparato de ese Estado globalizador, por voluntad propia y sin mayor limitación que la ley y los procesos políticos que le permiten arribar y conservar ese gobierno, y con independencia absoluta respecto del entendimiento, voluntad y participación de la sociedad civil de la nación a que corresponden ese Estado y ese gobierno.

Hasta podría decirse que, sin perder de vista las características específicas que en cada sociedad nacional impone al Estado el proceso de desarrollo histórico propio, desde el punto de vista teórico más general, el Estado capitalista exhibe rasgos que son comunes a la estructura real del poder público dondequiera que impera el capitalismo.

II

El papel que el Estado nacional y su soberanía han desempeñado en el desarrollo universal del capitalismo, tiene que ver tanto con la expansión interna del sistema como con la externa. Tan importante ha sido su creciente extensión en el interior de cada una de las nacionalidades donde surgió, como el irreversible desplazamiento y robustecimiento que ha experimentado en otras, camino a su mundialización.

Por otra parte, la historia del capitalismo ha sido la misma que la intervención del Estado en los asuntos propios de la economía, a veces incluso a despecho de las teorías y de las políticas formalmente instauradas. En lo que se refiere a las áreas del mundo que más se han tardado en ser incorporadas al capitalismo, el papel que ha desempeñado el exterior por medio del Estado colonizador y hegemónico ha sido, desde luego, muy importante; pero no lo ha sido menos el papel del Estado y hasta el conato del Estado independentista, de tendencias nacionalistas y a veces hasta revolucionario.

En muchos países llamados periféricos, se ponen en marcha muy vastos programas de integración popular a las prácticas del mercado capitalista, al mismo tiempo que por efecto de las invasiones y las guerras unilaterales emprendidas por los países hegemónicos, vastos sectores de la población de los países invadidos y ocupados ingresan a las prácticas manufactureras, comerciales, de servicios y hasta de finanzas modernas para ya no volver atrás. Incluso, es frecuente que, en algunos de los países que van obteniendo su independencia política, la necesidad de inaugurar nuevas formas de gobierno generen muy extensos procesos de creación y modernización burocrática que pronto quedan vinculados a un orden de relaciones con el exterior que les obligan a la implantación de esquemas procedimentales identificados cada vez en mayor medida con claros procesos de capitalización y favorecimiento de iniciativas individuales y grupales para la inversión y la explotación de actividades económicas que antes, en condiciones de subordinación y coloniaje les era imposible emprender.

Se puede agregar que, por lo general, cuando las sociedades nacionales tienden a consolidar su soberanía política y a traducirla territorialmente en programas originales de emancipación y autosuficiencia económica, hasta el fomento de las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas y la implantación de redes de infraestructura; por ejemplo, para las comunicaciones electrónicas, desencadenan acelerados procesos de integración interna, de expansión y modernización del mercado interior, y de inauguración de tipos inéditos de relaciones internacionales que favorecen muy fuertemente nuevos procesos de inversión a largo plazo.

Como puede advertirse, esto se refiere, en mayor medida, a aquellos países de más reciente irrupción en el mundo de las modernas relaciones económicas capitalistas. Las cosas son muy diferentes en aquellos otros que, no obstante su ya muy añeja y a veces hasta secular inserción en tales relaciones, se mantienen las condiciones de la subordinación a las grandes potencias y el atraso en el proceso de su desarrollo histórico.

Ahí, el enclenque *status* estructural y el consecuente abigarramiento y ensamble de unas fuerzas productivas sociales de muy precario desarrollo, no impiden el florecimiento de un alto grado de modernidad en las relaciones económicas que mejor definen al esquema mundial de poder estratégico y sus consecuentes relaciones económicas y políticas, sobre todo a escala regional y continental.

Algunos de esos países son llamados de desarrollo medio, y suelen quedar definidos por la magnitud de sus economías también como "grandes potencias". Merced a su calidad de traspatios maquileros y a su abierta afiliación a las prácticas del contrabando, y en general, al tráfico transnacional de ilícitos y al saqueo más descarado de recursos financieros, fácilmente se insertan en los esquemas de las organizaciones mundiales del comercio por la docilidad con que acceden a los tratados de libre comercio regional o transcontinental en las condiciones más desventajosas de toda la historia económica contemporánea.

Por supuesto, hay una doble circunstancia que vuelve muy contradictorios todos esos procesos, y se configura con el hecho de que a los países que van cayendo bajo la mira de la vorágine globalizadora, lo primero que se les "recomienda" es ponerse al cobijo del paraguas privatizador; lo cual tiende, por lo menos en las conciencias aparentemente más emancipadas, a contradecir la soberanía del Estado nacional; tanto más si la ola privatizadora inicia sus acciones por lo que en ocasiones resulta necesaria una desregulación económica lo que se completa con la cabal apertura comercial y financiera; todo ello en el ambiente de aparente emancipación y modernización en el que se funda o se fortalece un Estado nacional que va ampliando, multiplicando o haciendo crecer sus aparatos de poder y el personal político necesario para regentearlos, pues la reforma de Estado que pudieron haber consolidado las fuerzas más significativas del poder público, pronto se ha quedado estancada en los aspectos meramente políticos y electorales para tratar de rescatar algo de la profunda crisis sistémica sacrificando a veces hasta lo más significativo del esfuerzo productivo y sus mejores esfuerzos distributivos y financieros.

Las complejidades que tiene la relación soberanía-globalización suben de punto si, aunado a lo anterior, en la sociedad nacional irrumpen procesos hacia la democracia formal, sobre todo si van acompañados de cuestionamientos al esquema de partidos oficiales y se avanza hacia el pluripartidismo y la alternancia en el poder, y si la estrategia del poder mundial "sugiere" alineamientos e incondicionalidades, frente a segmentos cuyos liderazgos contradicen las socorridas prácticas "occidentales" de la intolerancia ideológica, persecución sistemática a la disidencia política, o cualquiera otra de las lindezas fundamentalistas de la llamada cuna de la democracia occidental dondequiera que los políticos y sus militares la ubiquen.

III

Si se calibra bien lo expresado desde el inicio, se notará que no se postula que el Estado nacional y su soberanía sean un simple instrumento en manos de la clase dominante. Pues el Estado reproduce a escala todas las contradicciones de la sociedad capitalista y, en tanto fruto simultáneo y primigenio de las mismas, la clase dominante es también una reproducción a escala de la misma sociedad. Por ello, ninguna expresión lo refleja de manera más objetiva que esta: *el Estado es el poder social situado por encima de la sociedad*. Las funciones que debe realizar para reproducir integralmente a la sociedad definen a las políticas específicas y a la organización que el propio Estado tiene que adoptar, aparato por aparato de poder, y cuyo cumplimiento es el quehacer esencial de la clase dominante.

Redunda cualquier explicación acerca de la conjunción de signos ideológicos o partidistas y de la preeminencia de estos en su seno. En condiciones de claro proceso hacia la globalización, los problemas en que puede verse su soberanía no pueden ser explicados en términos instrumentalistas; para nuestro propósito valdría decir economicistas, siquiera en el caso de los problemas que registra la gobernabilidad económica.

Hay que observar cómo, en el caso de algunos países latinoamericanos que están dando la nota sobresaliente de la corrupción financiera desde los aparatos de poder del Estado mismo y desde sus corporaciones, esos problemas no pueden ser resueltos o siquiera planteados en toda su integridad por el sistema financiero. Rebasándolo con mucho, escapan sobradamente al aparato de gobierno y burlan a todo el subsistema de aparatos coercitivos (represivos, dicen los teóricos estructuralistas), escabulléndose burlonamente de cualquier posible acción efectiva de la justicia, en la misma medida que el aparato de legalidad, en su concepción y diseño, es proclive a la impunidad, u omiso frente a los casos específicos de corrupción.

Está claro también que este tipo de realidades son a veces más dinámicas que la sociedad nacional en su conjunto. En esa misma medida no puede dejar de ensombrecerse el conjunto del proceso social, particularmente en sus aspectos formativos. El atasco que hoy exhibe la reforma de Estado que un día pudo ser ostentada como la gran esperanza, es el más objetivo, sincero y espontáneo de los discursos que hoy pronuncia la clase dominante desde cualquiera de los aparatos de poder y desde cualquiera de los segmentos y niveles de gobierno de cualquier país. Es por ello que lejos de ser resueltos los problemas de la seguridad patrimonial de las naciones, no se resuelven siquiera los problemas domésticos de la seguridad social ni de la seguridad personal de sus nacionales, mientras las calles de los centros urbanos y las veredas del medio rural se convierten en arroyos cada vez más caudalosos de sangre ciudadana y los políticos, magistrados y funcionarios, engolan más la voz para escurrir el bulto de sus responsabilidades, de su complicidad y de sus demás debilidades e impotencias.

No falta, sin embargo, quien llegue a sostener que el de la ingobernabilidad económica es un problema que por su lógica escapa al Estado y sus aparatos, instituciones y corporaciones, porque el del proceso económico es un asunto que "por naturaleza" recae en la iniciativa privada, en su estructura y en su dinámica secular. Sin embargo, ya las corporaciones gigantes de los países más poderosos y "desarrollados" de la tierra se han encargado de trazar con sus acciones concretas y con sus comportamientos "institucionales" en los mercados de valores de mayor significación mundial, el discurso más consecuente con la esencia y la presencia fenoménica con que impactan a la economía mundial, mientras los aparatos de poder y la soberanía de los Estados nacionales a cuyo cobijo se aplican al esquilmo interno y externo, se aplican a su vez a la destrucción de la seguridad nacional de todos aquellos países que les resultan ya no contestatarios sino simplemente infuncionales a sus designios estratégicos de hegemonía universal.

El proceso hacia la globalización, a pesar de todo, no es tan esquemático. En las tortuosas veredas que en su cumplimiento trazan las potencias globalizadoras, van quedando aquí y allá, más que vestigios, verdaderos hitos para que nadie pretenda que su dinámica no ha sido inconfundible. La soberanía de las diversas naciones, confinada al resguardo que de ella pudieron ejercer los Estados nacionales, ha desempeñado de manera puntual su papel arbitral cuando se han abstenido de la promoción y la acción económica directas.

Como quiera, el Estado ha mantenido vigentes sus funciones esenciales de acumulación y legitimación, reproduciendo de manera continua la estructura clasista y reprimiendo o controlando los descontentos, sobre todo los del exterior cuando rechazan la estrategia y las políticas de la globalización. En contraste, ha permitido que se expanda el sector monopólico y que se aplique la tecnología de punta disponible, liberando

de la ocupación a masas crecientes de una fuerza de trabajo que así, deviene agente económico marginal en todas las áreas y regiones donde la composición orgánica del capital es ya muy elevada, o simplemente desplazándola de sus ámbitos originales ahí donde todavía es demasiado baja.

En las primeras, tanto la educación de las capas más extensas de la población, como la producción misma de los bienes y los servicios públicos de rango estrictamente estatal y gubernamental van siendo confinadas al ámbito de los capitalistas privados con violación incluso de las reglas del mercado y de las normas de control de los monopolios. En las segundas la penetración del capital va precedida de los medios propagandísticos, incluidos los religiosos, y suele culminar con el discurso que proclaman los instrumentos del genocidio.

Esto no puede conducir sino al crecimiento simultáneo del Estado y del sector monopólico, para que el primero devenga en el crecimiento del segundo y se socialicen y se mundialicen los costos de la acumulación mientras se privatizan, se concentran y se centralizan sus beneficios.

Estos son la eficiencia y la eficacia sociales de la soberanía del Estado nacional y de la gobernabilidad económica en el marco del proceso hacia la globalización, o su ya plena inmersión en la misma. Es decir, son tales porque no se interesan siquiera en ocultar su naturaleza de clase, aunque la mera demostración de que esa soberanía y esa gobernabilidad sirven solo a los intereses capitalistas, no prueba que el Estado no sea de toda la sociedad aunque sea de la clase dominante y el gobierno quede en manos de esta.

IV

Como se puede observar, este no es un tema sencillo. Ya se sabe que el propósito de esta pequeña intervención no es rebasar el ámbito que le es propio. Por tanto, a riesgo de parecer redundantes, conviene que nos ubiquemos en las aplicaciones y observaciones prácticas que en nuestro país reclaman la estructura y la dinámica política reales.

En ese sentido, tenemos que partir no de un hecho sino de un conjunto de hechos esenciales. El primero consiste en que en México, la soberanía está constitucionalmente bien definida, y en que su titular, vale decir, la sociedad nacional, no lo está menos. Hasta podría parecer una perogrullada continuar: la soberanía de la nación dimana del pueblo.

Afinando un poco la puntería, esa soberanía tiene sus propios canales de expresión y, más aun, sus propias vías de corporización social y política en el Estado, hasta el grado de llegar a engendrar la imagen de que: a) En México el verdaderamente soberano es el Estado y de que: b) Es esta la condición primigenia de su existencia.

Aunque acerca de esto se genere un carácter que sin duda tiene su buena dosis icónica, más allá de los íconos es, la dinámica social comprobable, la que así lo define. Y no es que se trate de redefinir aquí y de mala manera al Estado mexicano. De lo que se trata es de apuntar que, como es solo una parte de la estructura social y su dinámica las que realmente lo encarnan, puede darse, y con frecuencia se da, la imagen de que esa soberanía es incierta, cuando en verdad es que es simplemente relativa, y lo es porque esa parte aludida es la clase dominante a la que desde hace algunas décadas he llamado la clase política. La otra, la que resta y que por supuesto es mucho más vasta, es la sociedad civil, que puede analizarse en sus diversas clases y capas sociales.

Pero la relatividad de la soberanía del Estado no comienza ni termina ahí. Lejos de ello, en origen, en destino y en resultados, se ramifica en la composición real de la clase política, y de ahí la por lo menos aparente complejidad de su análisis. Y se podría caer en la casi ineludible pregunta de: ¿en qué consiste entonces y dónde radica la emancipación, vale decir, la soberanía de la sociedad no política, esto es, de la sociedad civil?; a lo que habría que responder de inmediato: en delegar en la parte política de la sociedad nacional toda, en realidad en la clase política, la representación de esa emancipación, en verdad la representación política de esa soberanía.

Ello equivale a decir que clase por clase en la clase política están representadas todas ellas, y aclarar que esa representación política es el papel que asumen y cumplen a cabalidad, por lo menos teóricamente, los destacamentos políticos de cada clase, y que sin mucho análisis, en eso y algo más consiste la democracia; lo que puede conducirnos a suponer y hasta a comprobar si realmente así sucede, a condición de que no nos salgamos del marco nacional y de que entendamos que aquel "algo más" consiste en sustituir la lucha frontal que de manera natural se da entre las clases sociales merced al lugar que ocupan en el proceso económico propiamente dicho o respecto de él, por la lucha estrictamente política que conlleva a aquella en su seno, misma que se mantiene como el motor primigenio de la vida social, pero que tiene registro en toda la estructura del Estado.

Apenas hace falta notar que estructuran, sino encarnan, porque la estructura del Estado mexicano es mucho más vasta y compleja que su componente estrictamente social, pues se desdobra en instituciones, corporaciones

y aparatos de poder, y así es posible tener a la vista las cuatro aristas de su soberanía. Los encarnan los componentes de la clase política a la manera de personal político en todas sus categorías y niveles, y hasta su seno trasladan todas las expresiones de la lucha entre las clases sociales de las cuales provienen, y ahí, una por una registran sus triunfos, sus empates o sus derrotas marcando y haciendo valer la orientación, es decir, la estrategia general y las políticas concretas, es decir las tácticas, de la acción de todo el Estado.

Así, este puede siempre manifestarse más o menos soberano o globalizador, en función de los efectos directos e indirectos de la democracia, de su ejercicio, pero sobre todo del grado de desarrollo que en el ámbito nacional ha alcanzado la propia democracia. Si todo lo demás se mantiene como está, podríamos decir, sin perder de vista la cota estrictamente nacional, que el de la mayor o menor gobernabilidad es un asunto que descansa precisamente en ese grado de desarrollo.

GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO: ¿SOLUCIÓN O NUEVOS PROBLEMAS?

*Hugo Alberto Michel Uribe**

INTRODUCCIÓN

La globalización, en tanto estrategia que tiende a incrementar los vínculos económicos entre los países por encima de las fronteras políticas tradicionales, ha tenido enormes y variables repercusiones, en particular en ámbitos como los intercambios comerciales y los flujos financieros. Esas repercusiones, en especial sobre las empresas y las familias, han sido estudiadas bajo distintos escenarios y enfoques, con amplitud. Sin embargo, en pocas ocasiones se ha analizado el impacto de esta globalización sobre las finanzas del sector público mexicano. Este ensayo tiene como objetivo primordial evaluar el impacto de un mecanismo de financiamiento del sector público (el esquema Pidiregas) que, en el contexto de la globalización financiera permitió a las principales empresas energéticas del país contratar endeudamiento en el exterior, a pesar de las graves restricciones impuestas por la emergencia económica iniciada en diciembre de 1994.

En su segundo apartado, se analiza de manera genérica la insuficiencia de recursos fiscales y la necesidad de nuevos esquemas de financiamiento de la inversión pública que han caracterizado a las finanzas públicas federales en los últimos años. El apartado tercero se destina a explicar el mecanismo de "titulación" de los flujos de ingresos futuros que es el fundamento financiero del esquema Pidiregas.

* Profesor investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), Universidad de Guadalajara. El autor agradece la colaboración de Alain Izquierdo, en la búsqueda y análisis de información para la formulación de este trabajo.

En el apartado cuatro se describen los rasgos generales del modelo Pidiregas, cómo opera y cuáles son sus modalidades. Esta línea de ideas se continúa en el quinto apartado donde se describe la utilización del esquema, tanto por Pemex como por CFE.

Dado que uno de los principales atractivos del esquema Pidiregas se halla en que sus operaciones afectan solo marginalmente a la deuda pública federal, ya que se trata de operaciones extrapresupuestales, el apartado 6 discute los aspectos contables de este esquema de financiamiento.

Finalmente, los dos últimos apartados discuten, a la luz de la información anterior, si el esquema Pidiregas es una solución o un nuevo problema para las finanzas públicas federales y formulan un balance sobre la experiencia y su viabilidad actual y futura.

II. LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS FISCALES Y LA NECESIDAD DE NUEVOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El presupuesto público, como ha sido señalado en innumerables ocasiones, es uno de los instrumentos fundamentales para la implementación de las políticas públicas. Con frecuencia, de la asignación suficiente de recursos públicos puede derivar, en buena medida, el éxito de un programa gubernamental y, en sentido inverso, la insuficiencia de recursos suele predisponer a las políticas públicas a su eventual fracaso.

Las condiciones en que ha venido operando el presupuesto público en México en los últimos años, en particular el presupuesto del gobierno federal, pueden definirse, de manera muy somera, como de una creciente insuficiencia de recursos para atender las necesidades fundamentales de gasto. Esta insuficiencia se explica, entre otras, por las siguientes razones:

- La fragilidad tributaria del Estado mexicano, es decir, la incapacidad de aumentar la presión tributaria (medida como la proporción de la recaudación en el producto interno bruto). Esa fragilidad, como ha señalado Elizondo [1999], se deriva de la persistencia de exenciones fiscales de naturaleza corporativa, las deficiencias en el sistema de administración tributaria (incluyendo la dificultad para reducir la evasión y

elusión fiscales), la falta de legitimidad social del sistema de partido político dominante, y la marcada centralización tributaria.

- La tendencia al crecimiento en el gasto público no programable, es decir, aquellas erogaciones que obedecen a compromisos contraídos previamente por el gobierno federal, y cuyo monto no puede ser reducido, como son los rubros tradicionales del pago de la deuda pública o la participación a los gobiernos estatales y municipales en las contribuciones federales. A estos rubros tradicionales deben agregarse otros de creación más reciente, como son los programas de rescate bancario (Fobaproa-IPAB), el pago de las pensiones a cargo de organismos públicos sin reservas financieras (IMSS e ISSSTE), el rescate de las carreteras concesionadas (Farac) y los programas de apoyos a deudores de la banca y ahorradores en cajas populares.
- La tendencia al crecimiento en los gastos corrientes, en particular en lo que se refiere al capítulo 1000 Servicios personales, que puede atribuirse a las negociaciones salariales y al crecimiento en la plantilla de servidores públicos.

Al final, el efecto acumulado de estos factores es que el gobierno federal no cuenta con los recursos suficientes para atender las necesidades fundamentales de gasto social (incluyendo la prestación de servicios sociales básicos como la educación, la salud y el combate a la pobreza) o el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo económico (vías de comunicación, transportes, energía, etc.), por lo que el presupuesto público se destina primordialmente al cumplimiento de las obligaciones no programables y al gasto corriente, permaneciendo el gasto en inversión (en particular las obras públicas) como el capítulo menos atendido y cuya importancia relativa ha venido decreciendo de manera sostenida en los últimos años.

Uno de los resultados más evidentes de estas políticas presupuestales ha sido, desde el inicio mismo de la década de los noventa, que las grandes empresas públicas, en especial las que corresponden al área energética: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), prácticamente no cuentan con recursos para financiar sus nuevas inversiones, a pesar de que muchos de sus proyectos tengan una rentabilidad financiera elevada. La situación de estas empresas se ve agravada aún más si se toma en consideración que una buena parte de sus ingresos son retirados de sus arcas y transferidos al presupuesto federal por mecanismos de naturaleza fiscal (impuestos y derechos) en el caso de Pemex o de naturaleza no fiscal (aprovechamientos),

en el caso de la CFE.¹ Esas transferencias, en particular las correspondientes al sector petrolero, son fundamentales para la viabilidad de las finanzas públicas, ya que se estima que representan hasta 35% de los ingresos totales del gobierno federal.

Esta limitación en recursos se traduce, inevitablemente, en que las grandes empresas públicas energéticas, no pueden financiar sus gastos de inversión con recursos ordinarios, que son los que provienen de la venta de bienes y servicios a los consumidores nacionales o extranjeros.

Para agravar esta situación, debe señalarse que la emergencia económica de finales de 1994 y 1995, afectó de manera severa la posibilidad, a la que ya se había acudido con anterioridad, de contratar financiamientos en el exterior destinados a la construcción de infraestructuras en los sectores petrolero y eléctrico. Ante la caída casi total en las reservas internacionales y la devaluación del peso, el acceso del país al crédito externo estaba prácticamente cerrado y los escasos recursos disponibles debieron destinarse a la amortización de bonos de deuda pública de muy corto plazo, por lo general denominados en moneda extranjera (Tesobonos).

Ante esta situación de insuficiencia de recursos presupuestales internos y negación en el acceso a los mecanismos tradicionales de emisión de bonos en los mercados internacionales, la nueva administración federal (1994-2000) se dio a la tarea de buscar nuevos mecanismos para acceder al crédito externo, que le permitieran financiar los proyectos de infraestructura productiva eléctrica y petrolera, encontrando como "solución" la realización de proyectos garantizados mediante la "titulación" de los flujos de ingresos futuros, que cobrarían forma mediante el modelo de los Pidiregas (proyectos de impacto diferido en el registro del gasto).

III. LOS PROYECTOS GARANTIZADOS MEDIANTE LA "TITULACIÓN" DE LOS FLUJOS DE INGRESOS FUTUROS (SECURITIZATION OF FUTURE FLOW RECEIVABLES)

Como señalan Ketkar y Ratha [2001] la "titulación" de los flujos de ingresos futuros como garantía para el pago de créditos es una innovación financiera relativamente reciente. Las primeras transacciones de este tipo

¹ Cabe señalar que, en el ramo de la generación y distribución de energía eléctrica existe otra empresa pública además de la CFE, que es la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que opera en varias entidades federativas del centro del país. Sin embargo, esta empresa no tiene una mayor importancia en términos de las inversiones para la generación de más electricidad ya que, incluso, adquiere esta de la CFE.

se dieron en Estados Unidos en la década de los setenta e involucraron la agrupación y reventa, como títulos negociables de hipotecas. Desde entonces, las posibilidades de esta "titulación" se han expandido, tanto en lo que se refiere a los países, que han recurrido a ella como a la clase de flujos futuros que se pueden otorgar como garantía.

El esquema típico de operación de la "titulación" de los flujos de ingresos futuros como garantía crediticia aparece en la gráfica 1. Como puede constatarse, en una típica sesión de pagos futuros, el prestatario (que solicita el préstamo) "vende" sus flujos de ingresos futuros a una compañía *offshore*, a la que puede designarse como "vehículo para un fin especial" (VFE). Por su parte, el VFE emite las notas o títulos de crédito garantizados con los flujos futuros, los cuales son adquiridos por el público inversionista. Los ingresos generados por esta colocación se devuelven al prestatario para que encargue la ejecución física de los proyectos. Cuando el proyecto genera los ingresos en el futuro (mediante, por ejemplo, de la venta de petróleo), los clientes designados (obligados) no transfieren el pago del producto al prestatario sino que lo envían a una fiduciaria (cuenta de cobro/agente fiscal) de un fideicomiso, la que se encarga de realizar el pago de capital e intereses a los inversionistas y de transferir los excesos de recaudación por encima de este pago (si tales excesos existen) al prestatario.

GRÁFICA 1

Entre las ventajas que pueden señalarse al modelo de titulación, está la de que los riesgos de transferencia soberana y convertibilidad se mitigan, pues la entidad prestataria obtiene, de parte de los clientes designados, su consentimiento (legalmente vinculante), de que efectuarán los pagos de manera directa al fideicomiso. Así se evita la situación en la que el prestatario funja como "juez y parte"; es decir, recibiendo los pagos de los clientes y pagando a los inversionistas. El riesgo de quiebra también se mitiga, ya que los VFE no tienen otros acreedores y por tanto, no pueden quebrar. Desde luego que siempre existe el riesgo de quiebra para el prestatario (originador), ya que puede dejar de producir los bienes, cuyo flujo de ingresos futuro otorgó como garantía. Esos riesgos pueden reducirse en la medida en que quienes compran los títulos de deuda, ponen atención a las calificaciones (otorgadas por las empresas especializadas en el ramo) de la deuda emitida en moneda local y observan cuáles son las empresas que muestran una mayor capacidad y disposición para producir y entregar los productos que generan los flujos de ingresos futuros. En relación con estos riesgos, en algunos casos extremos puede llegarse a la situación en que una entidad se declare en incumplimiento financiero de sus otras obligaciones, pero siga honrando su deuda garantizada mediante los flujos de ingresos futuros.

Es natural que no todos los riesgos se eliminan con el modelo de titulación de los flujos de ingresos futuros. El riesgo soberano, por ejemplo, permanece, pues el gobierno puede forzar a la empresa (originador) a vender su producto en el mercado local, en lugar de destinarlo a la exportación. Desde luego que al hacer esto, dejan de depositarse los ingresos en el fideicomiso. Se considera que este riesgo es considerablemente mayor para los productos básicos (p. ej. alimentos) que para productos como el petróleo, que se venden a pocos compradores externos.

En relación con el riesgo de mercado, es decir, la posibilidad de que la volatilidad de precios y volumen de los bienes exportados afecte el flujo de caja y no puedan pagarse las amortizaciones del principal y los intereses, puede mitigarse mediante la constitución de garantías que superen el valor del crédito.

Además de la mitigación de los riesgos ya citada, otros beneficios que puede generar el esquema de titulación de los flujos de ingresos futuros son los siguientes (de acuerdo con Ketkar y Ratha [2001]):

- Las tasas de interés a las que pueden obtenerse los financiamientos son más bajas, en especial para los prestatarios con mejores calificaciones crediticias.
- La titulación de flujos de ingresos futuros permite extender los plazos de vencimiento de la deuda.
- Se mejora la gestión del riesgo y el impacto sobre los resultados de las empresas prestatarias.
- Se dispone de un grupo más amplio de inversionistas (acreedores), en contraste con los créditos bancarios.
- Se desarrolla un historial crediticio favorable, mejorando la capacidad para acceder en el futuro a los mercados de capital.
- La preparación de una transacción de cesión de ingresos futuros puede elevar la transparencia en la gestión pública, al difundir información valiosa que antes no estaba accesible.
- A menudo, para implementar una transacción de cesión de ingresos futuros, se requieren reformas en el marco jurídico e institucional que facilitan el desarrollo del mercado local de capitales y alientan las colocaciones internacionales.

En relación con la amplitud de las operaciones de cesión de ingresos futuros, estas se han utilizado en áreas como los ingresos petroleros, las exportaciones de gas, el pago de servicios telefónicos, los pagos de tarjetas de créditos (*vouchers*), la financiación directa de proyectos de inversión pública, el pago de remesas provenientes de trabajadores en el exterior, e incluso, como en el caso de las provincias argentinas, el derecho a recibir participaciones en los ingresos federales.

Con respecto a los países que han hecho uso de la cesión de pagos futuros debe señalarse que los emisores latinoamericanos dominan el mercado. México concentra más de la mitad de las operaciones respaldadas por activos en valores nominales en dólares y, Argentina, Brasil y Venezuela, de manera conjunta, concentran otro 34%.

En lo que se refiere al grado de cumplimiento de estas obligaciones, Ketkar y Ratha [2001] señalan que, pese a las repetidas crisis de solvencia y liquidez, no ha habido incumplimiento en títulos calificados de entidades de países en desarrollo sobre créditos respaldados por flujos de ingresos futuros. Esa clase de activos ha superado de manera satisfactoria la crisis del peso mexicano y el Efecto Tequila (1994-1995), la crisis asiática de liquidez de 1997-1998 y la cesación de pagos de la deuda de Rusia y Ecuador en 1998 y 1999 (aunque no se cuenta con un análisis para el caso argentino en el periodo 2000-2001). Un ejemplo interesante, citado por dichos autores, es el de la cesión de flujos futuros de PTCL, la empresa telefónica de Pakistán, que evolucionó de manera satisfactoria, incluso ante incumplimientos selectivos de los pagos de la deuda soberana de ese país.

Aunque ese historial es alentador, la deuda respaldada por flujos futuros todavía no ha sido rigurosamente puesta a prueba, ya que todavía representa un porcentaje muy pequeño de la deuda total.

IV. EL ESQUEMA DE PIDIREGAS DE MÉXICO (PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO)

Como ya se dijo, a raíz de la crisis financiera iniciada en diciembre de 1994, al Gobierno Federal, incluyendo sus empresas paraestatales, se le cerró el acceso al financiamiento del exterior. El esquema que se propuso y adoptó para mantener ese acceso, se basó en el modelo de "titulación de flujos de ingresos futuros", mismo que se denominó como Pidiregas (proyectos de impacto diferido en el registro del gasto) y que, en la presente administración federal se designa como "proyectos de infraestructura productiva de largo plazo".

Como señala Padilla [2002], los objetivos por los que se adoptó el esquema de Pidiregas eran:

- Atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos, altamente rentables.

- Desarrollar un instrumento presupuestal más flexible para financiar proyectos estratégicos. La idea era evitar que los proyectos estratégicos estuvieran sujetos a los recortes y retrasos presupuestales, que derivan de la volatilidad económica que impacta las finanzas públicas. El resultado sería una capacidad de aprobación de proyectos multianual.

Para poder establecer el esquema de Pidiregas, el Congreso de la Unión realizó reformas a la legislación aplicable. En particular se reformaron la ley general de deuda pública y la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Así, el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública señala:

Los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno federal que requieran financiamientos para su realización deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del gobierno federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, *solo se considerará, para efectos de la presente ley (de deuda pública), como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.**

Con esta reforma legal se consiguió minimizar el impacto que la contratación de los Pidiregas tiene sobre la deuda pública, tema cuyas repercusiones se analizan con más detalle en un apartado siguiente. Por su parte, el artículo 30 (reformado) de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal señala:

* (El subrayado es nuestro).

En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Tratándose de proyectos incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la mencionada Secretaría, en los términos que establezca el reglamento de esta Ley, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo con las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, *el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes, se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los presupuestos de egresos de los años posteriores*, hasta la total terminación de los pagos relativos.

Cuando los proyectos a que se refiere este artículo correspondan a programas de entidades cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos al presentar el proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

Como puede verse, esta disposición obliga a dar preferencia a los pagos de las obligaciones financieras que surgen de los Pidiregas, con respecto a las restantes obligaciones de las entidades paraestatales.²

Con base en la citada legislación, un proyecto de inversión debe reunir las siguientes características para calificar para la consideración de los Pidiregas: a) ser estratégico para la Nación, b) generar flujos de efectivo significativos (más que suficientes para cubrir sus costos financieros futuros) y, c) tener la capacidad de asegurar un financiamiento de largo plazo.

Padilla [2002], apunta que, aunque el esquema de los Pidiregas no está limitado a los proyectos relacionados con la infraestructura energética, ha sido usado exclusivamente para este propósito. Los requerimientos citados, en particular el de los retornos de los proyectos, ha determinado la “elegibilidad” de estos proyectos.

² Además de las citadas leyes federales, los Pidiregas se rigen también por las normas contenidas en el “Manual de normas presupuestarias para la administración pública federal” que se expide cada año. Así, para el año 2002, por ejemplo, las normas aplicables se hayan contenidas en el capítulo VII “Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo” (artículos del 154 al 166).

Existen dos modalidades o tipos de Pidiregas:

1. Los Pidiregas de inversión directa. Estos proyectos son construidos (y financiados durante su construcción) por el sector privado. Una vez que han sido completados, la propiedad se transfiere a la empresa pública, a cambio del pago total, mediante una corriente de flujos futuros.
2. Los Pidiregas de inversión condicionada. Estos proyectos corresponden en todas sus etapas, al sector privado (financiamiento, construcción, propiedad y operación). En tales proyectos, el sector público tiene la obligación de adquirirlos, cuando el mismo incumpla con las condiciones pactadas para la adquisición de bienes o servicios (derivados del proyecto) o debido a causas de fuerza mayor.

Por lo que se refiere al modelo de operación de los Pidiregas en México, este presenta algunas diferencias en relación con el modelo general de titulación de flujos de ingresos futuros, presentado en la gráfica 1. Para el caso específico de Pemex, los Pidiregas de inversión directa siguen el modelo de la gráfica 2, elaborada con base en la información de Padilla [2002].

GRÁFICA 2

Inicialmente, Pemex y sus subsidiarias transfieren sus derechos de ingresos futuros (provenientes de los proyectos Pidiregas) a *Pemex Master Trust*, que es un fideicomiso constituido en 1998 con *The Bank of New York y The Bank of New York (Delaware)*. Este fideicomiso se encarga de emitir los títulos de crédito con que se financian los proyectos Pidiregas. Los inversionistas internacionales adquieren esos títulos, y los recursos captados de esta manera son recibidos por el propio *Master Trust*, que a su vez se encarga de realizar todos los pagos a los contratistas responsables de los proyectos.

Cuando los proyectos Pidiregas comienzan a producir los bienes para los que se desarrollaron (petróleo, en este caso), los clientes "designados" en Estados Unidos, Canadá y Aruba, efectúan sus pagos directamente a otro fideicomiso, que se denomina *Pemex Finance Limited* y cuya sede se encuentra en las Islas Caimán, en el Caribe. Ese fideicomiso remite los ingresos petroleros a Pemex y sus subsidiarias, que contractualmente está obligado a remitirlos, a su vez, a *Pemex Master Trust*. Este último se encarga de efectuar el pago de capital e intereses a los inversionistas que adquirieron los títulos que emitió previamente.

V. UTILIZACIÓN DEL ESQUEMA DE PIDIREGAS POR PARTE DE PEMEX Y CFE

Como quedó asentado anteriormente, la insuficiencia de recursos presupuestales y la imposibilidad de acceder a nuevos financiamientos internacionales, incrementaron el atractivo del esquema de Pidiregas como vía para lograr diversas ampliaciones y mejoras en la infraestructura de las empresas públicas Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE). A partir del año de 1997, en el caso de Pemex y de 1998, en el caso de CFE, se inició la aprobación y ejecución de proyectos.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2002 Pemex había obtenido la aprobación de proyectos a través del esquema de Pidiregas, por un total de 641 171 millones de pesos, en la forma de inversión directa; y, 6 992 millones de pesos para inversiones condicionadas. A su vez, la CFE “solo” había obtenido financiamientos para proyectos Pidiregas de inversión directa por 101 157 millones de pesos y para proyectos de inversión condicionada por 59 722.5 millones de pesos, lo que muestra que el esquema de inversión condicionada (en el que la empresa pública se compromete a adquirir bienes y servicios y solo paga la inversión en caso de incumplimiento contractual o fuerza mayor) es más apropiado en la operación del sector eléctrico.

Con ello, el esquema Pidiregas representó, al 31 de diciembre del año 2002, un monto total de obligaciones directas por 742 328 millones de pesos, lo que equivale a 93 % de la deuda pública externa neta (paridad 10.50 pesos por dólar). Dicho en otros términos, el esquema Pidiregas ya estaba generando un monto de endeudamiento prácticamente comparable al del total de la deuda externa del sector público federal. A este respecto, deben formularse dos observaciones: 1. La deuda que supone el pago de Pidiregas está denominada en dólares, aunque la información de la SHCP la cuantifique en pesos, ya que los títulos que la avalan están colocados, como ya se comentó, en los mercados internacionales y, 2. Algunos de los financiamientos contraídos con el esquema Pidiregas ya se están pagando, incluso en los años anteriores al 2002; sin embargo, de acuerdo con Padilla [(2002)] la mayor parte de los vencimientos de los títulos emitidos por el *Pemex Master Trust*, se dará entre los años de 2007 a 2010, extendiéndose las amortizaciones hasta el 2020; mientras que en el caso de CFE, el periodo más intenso de amortizaciones se da entre 2008 y 2013, y las amortizaciones llegan hasta el año 2038.

En relación con los proyectos específicos financiados con los Pidiregas, en el caso de Pemex destacan los grandes proyectos de extracción de petróleo: Burgos (con un costo total autorizado de 173 307 millones de pesos) y Cantarell (167 015 millones de pesos); así como el programa estratégico de gas (88 058.2 millones de pesos) y los proyectos para las refinerías de Cadereyta (18 366.2 millones de pesos); Madero (17 587

millones de pesos); Salina Cruz (13 919 millones de pesos) y Minatitlán (13 771 millones de pesos). Existen, desde luego, un número mucho más amplio de proyectos de menores dimensiones.

Por lo que se refiere a la CFE, los proyectos son de menores costos, siendo el de mayores proporciones la central hidroeléctrica de El Cajón, en el estado de Nayarit, con un costo total autorizado por 10 866 millones de pesos. Existen también numerosos proyectos de generación, transmisión, subestaciones, rehabilitación y modernización.

Aunque un buen número de los proyectos a ejecutarse por medio del esquema de Pidiregas se encuentran aún en las etapas de licitación y construcción, otros más ya se han concluido (total o parcialmente), por lo que han venido generando ingresos, que han hecho posible la amortización de los títulos de crédito emitidos. Los avances más importantes se presentan con los grandes proyectos de extracción y refinación, a cargo de Pemex. Así, por ejemplo, para el periodo que va del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002, el Proyecto Cantarell generó ingresos brutos por 142 494 millones de pesos; el Proyecto Burgos, 10 606 millones de pesos; el Proyecto de la Delta del Río Grijalva, 8 009 millones de pesos y la planta criogénica II en Ciudad Pemex, 7 742.2 millones de pesos.

Por lo que hace a la CFE, alrededor de 30 proyectos generaron ingresos durante el mismo año, por un monto agregado de 14 645 millones de pesos, destacando los proyectos de Samalayuca II y Rosarito III.

Por último, por lo que hace a la operación del esquema de Pidiregas, debe reiterarse que una de las ventajas de sus emisiones de títulos de deuda, tal como se señaló en un apartado anterior, radica en que la calificación que se les otorga es igual o superior a la calificación de la deuda soberana del país emisor (en moneda extranjera), debido a que estos títulos tienen la garantía de los ingresos futuros, tanto de Pemex como de CFE.

Por lo que hace a la calificación de las emisiones realizadas por *Pemex Master Trust*, bonos por 1000 millones de dólares, con cupón de 7.375% y vencimiento en 2014, recibieron la calificación "BBB-" por parte de *Standard and Poor's*, en diciembre del año 2002. Mientras que la deuda soberana (bonos emitidos por el gobierno federal), tiene idéntica calificación de "BBB-". Esta calificación, de acuerdo con dicha empresa, significa que se "exhiben parámetros de protección adecuados. No obstante, condiciones económicas adversas o cambios coyunturales probablemente conducirán a una reducción de la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros relacionados con la obligación". Respecto a las emisiones de CFE, también cuentan con la calificación de "BBB"-.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONTABILIDAD DEL ESQUEMA PIDIREGAS Y LA DEUDA PÚBLICA

En el ámbito de las finanzas públicas federales, el esquema de los Pidiregas presenta, además de lo ya señalado, una ventaja adicional: su limitado impacto sobre la contabilidad de la deuda pública.

Como señala Padilla [2002], existen diferencias en el tratamiento contable de acuerdo con la modalidad del esquema de que se trate:

1. Si se trata de proyectos de inversión directa, en los que existe un cambio en la propiedad de los activos, la normatividad señala que durante el periodo de construcción, la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto con los flujos de ingresos que los mismos proyectos generan.
2. Si se trata de proyecto de inversión condicionada, los pagos que deben realizarse a la empresa propietaria del proyecto se consideran como gastos de operación.

Es claro que estas prácticas contables peculiares y, por lo demás, ajenas a los principios de contabilidad gubernamental generalmente aceptados, tienen como resultado que las operaciones de los Pidiregas incrementan solo de manera marginal el monto de la deuda pública. Sin embargo, esta ventaja relativa (que permite presentar mejores cuentas financieras públicas), impide tener una noción precisa sobre las obligaciones totales del sector público federal.³

Con el propósito de corregir este problema, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso, en el año 2001, el concepto de requerimientos financieros del sector público (RFSP) como una alternativa más amplia para evaluar el cambio en sus obligaciones financieras.

De acuerdo con esta nueva metodología, los RFSP por Pidiregas se calculan cada año como:

- I. La inversión financiada por terceros, menos,
- II. La amortización de inversión financiada.

³ Problemas semejantes, en cuanto al tratamiento contable, se presentan en otras operaciones financieras gubernamentales, como son las que derivan del Fobaproa- IPAB, Farac, banca de desarrollo y fondos de fomento y apoyo a deudores [SHCP, 2002].

Con esta definición más tradicional, los RFSP alcanzan 49 268 millones de pesos en el año 2002 y, su saldo histórico (al cierre de dicho año), totaliza 242 290 millones de pesos, que fueron equivalentes a 3.80% del PIB nacional, según el cálculo propio de la SHCP.

Dadas las críticas, principalmente al Poder Legislativo federal, al cálculo tradicional de la deuda pública, que solo marginalmente incorpora el efecto de los Pidiregas, el gobierno federal solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril del 2002, la evaluación de su información financiera con respecto al “Código de buenas prácticas sobre transparencia en las finanzas públicas” y el “Informe sobre la observancia de estándares y códigos” del módulo de transparencia fiscal. Ese informe fue presentado por el FMI en septiembre del propio año 2002 y en él se señala:

El balance presupuestal registrado oficialmente, es un indicador pobre del balance fiscal del gobierno general. [...], el balance presupuestal mostrado en el presupuesto de egresos de la Federación (PEF) no es consistente con las recomendaciones de la práctica internacional, debido a su cobertura institucional. [...], ***el registro de ciertas transacciones (proyectos Pidiregas, intereses, etc.) se desvía de los estándares de contabilidad generalmente aceptados.*** Esto ha llevado a las autoridades a establecer un nuevo indicador (RFSP), el cual, aunque sufre de limitaciones de agregación, proporciona una imagen más confiable del balance fiscal total*.

Como se puede observar, el propio FMI objeta la práctica contable en materia de los Pidiregas y considera los RFSP como una mejor aproximación al balance fiscal total del sector público mexicano.

VII. PIDIREGAS: ¿SOLUCIÓN O NUEVO PROBLEMA?

Teniendo la información contenida en los apartados anteriores, es oportuno preguntarse si el esquema Pidiregas ha sido una solución a la escasez de recursos para inversiones físicas en el sector público federal de México, o si, por el contrario, es un problema financiero.

De entrada, vale la pena establecer, siguiendo el trabajo de Padilla [2002], una distinción entre la aplicación del esquema Pidiregas en Pemex y su aplicación para CFE.

Para Petróleos Mexicanos, el problema principal que significa el esquema Pidiregas estriba en que, el pago anual de intereses y capital que deriva de estas obligaciones, podría rebasar incluso 50% de los ingresos totales por exportación de petróleo (estimados, *grosso modo*, en 12 000 millones de dólares). Esto podría ocurrir en los años “más difíciles” del esquema (2007-2010). Ketkar y Ratha [2001], consideran que esta proporción no debería ser superior a 20%.

Por otra parte, para Pemex el riesgo asociado con las fluctuaciones del tipo de cambio es reducido, ya que los ingresos que se ofrecen en garantía están en dólares; en cambio, se presenta una mayor exposición al riesgo de mercado, por fluctuaciones en el precio del barril de petróleo. Por último, los riesgos operativos permanecen, en particular los retrasos en la entrega y puesta en marcha de los proyectos.

La situación es sustancialmente diferente para la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ya que presenta una muy alta exposición al riesgo cambiario, pues sus ingresos están en pesos y el pago de sus obligaciones en dólares. Además, enfrenta el riesgo en el ajuste de las tarifas eléctricas, pues estas las establecen la SHCP y el Congreso de la Unión, como parte de las políticas públicas, por lo que pueden atender otros objetivos adicionales al de generar ingresos suficientes para el pago de las obligaciones crediticias de la empresa.

Existe también el llamado “riesgo contable”, ya que los estados financieros no reflejan el monto real de los adeudos y falta también transparencia en la información de los contratos (p. ej., sobre los términos de repago en la construcción de las líneas de transmisión).

Por lo que hace al monto de las obligaciones de CFE, hacia 2010 le significarán un pago de intereses y capital que supera los 15 000 millones de pesos anuales.

CONCLUSIONES

Una valoración integral del esquema Pidiregas debe tomar en consideración que fueron diseñados como una estrategia financiera para un momento diferente a las circunstancias actuales, cuando el acceso de México a los mercados internacionales de capital era prácticamente inexistente. En ese sentido, debe afirmarse que los Pidiregas tuvieron éxito al permitir el acceso al crédito internacional cuando el país no tenía capacidad para ello.

Puede afirmarse, sin embargo, que con el transcurso de los años, la importancia cuantitativa de los Pidiregas se ha sobredimensionado, de modo que se convirtieron prácticamente en el único instrumento para financiar proyectos pruriantuales en el área energética. Eso explica lo elevado de su cuantía, tanto en electricidad como en petróleo.

Es innegable que las circunstancias, económicas y financieras han cambiado. En particular, el país tiene hoy el grado de inversión que otorgan las tres principales empresas calificadoras; por lo que dispone de nuevas alternativas de financiamiento en el exterior, incluso sin garantías.

En el ámbito interno, también van surgiendo nuevas posibilidades de financiamiento, por ejemplo, a partir de los fondos de pensiones de administración privada (Afores) y un mercado bancario mejor capitalizado que en el pasado inmediato.

En estas circunstancias, continuar aplicándolo a nuevos proyectos el esquema de los Pidiregas, aumentaría de manera considerable las obligaciones de pago; ya que no debe olvidarse que la deuda de Pidiregas, es solo parte del endeudamiento del sector público federal, al que habría que agregar las otras deudas de Pemex y CFE y, desde luego, la deuda soberana, entre otras.

Irónicamente, si no se maneja con propiedad, el uso continuo de los Pidiregas puede exponer al país a un conjunto de problemas financieros como los que originalmente buscaba ayudar a eliminar.

En todo caso, el agotamiento virtual del esquema Pidiregas confirma la urgencia de una reforma fiscal para México, que permita mejorar las finanzas de Pemex y aumentar los recursos para el gasto público.

Como señaló Juan Bueno Torio, director de Pemex Refinación:

Pemex Refinación está a favor de un esquema que permita la participación del sector privado en las actividades de producción y comercialización de combustibles, pues ***ya no es factible continuar con los Pidiregas por el fuerte endeudamiento que implican para la empresa**** (*Reforma*, 6 de marzo de 2003).

Puede concluirse que el esquema Pidiregas parece virtualmente agotado, por lo que carecen de viabilidad las propuestas de diversos representantes empresariales para aplicarlo en otras áreas de intervención pública (distintas al sector energético), como parte de una estrategia de crecimiento económico y aumento de la competitividad del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (1999). "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política", *El mercado de valores*, julio, pp.18-29.
- Fondo Monetario Internacional (2002). "*Mexico: Report on the observance of standards and codes –Fiscal transparency module*", Washington, IMF country report no. 02/200, septiembre.
- Ketkar, Suhas y Delip Ratha (2001). "Securitization of future flow receivables: a useful tool for developing countries", *Finance and Development*, vol. 38, núm. 1, marzo (existe versión en español).
- Padilla, John (2002). "*Pidiregas: Viability or crisis*", Tercer Seminario Anual sobre Derecho Energético, México, ITAM, octubre.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2002*.
- _____, (2002). "Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002.
- _____, (2002). "Ley de Ingresos de la Federación para 2003", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002.
- _____, (2002). *Manual de normas presupuestarias para la administración pública federal*.
- _____, (s/f), *Requerimientos financieros del sector público y sus saldos históricos. Metodología*.
- _____, (2002). *Balance fiscal en México. Definición y metodología* (abril).
- Standard and Poor´s (2002). "Standard and Poor´s califica con BBB- bonos de Pemex". *Project Funding Master Trust*, 5 de diciembre.

Gráfica 1
Estructura típica de una titulación de los flujos futuros de ingresos

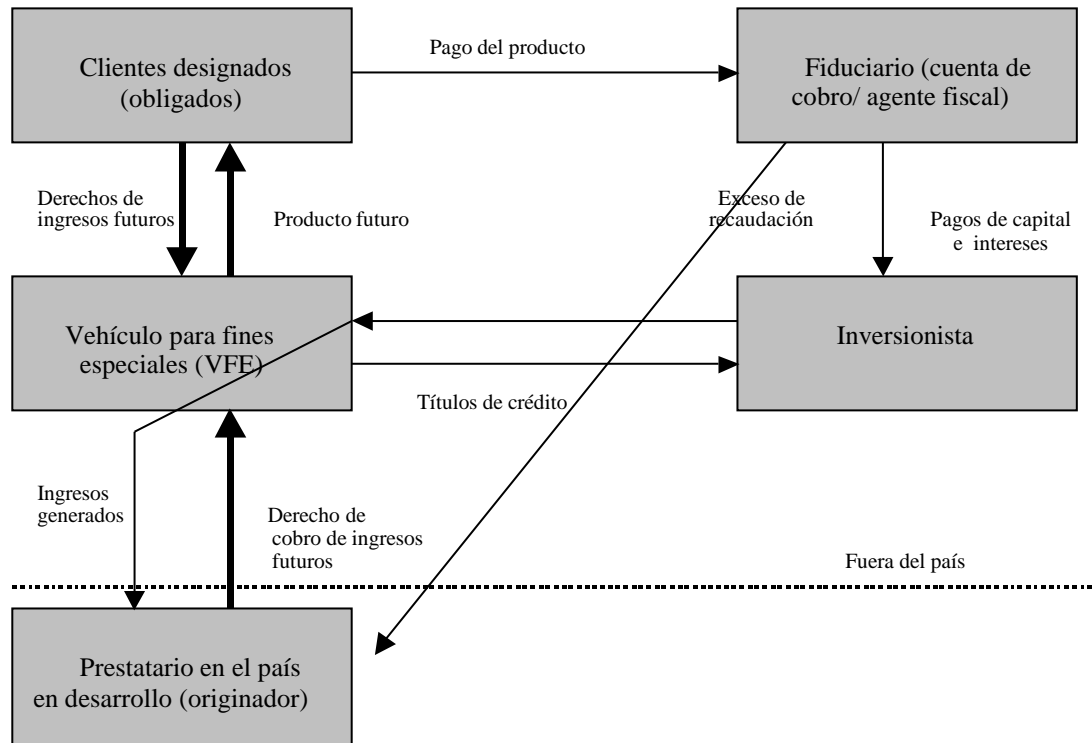
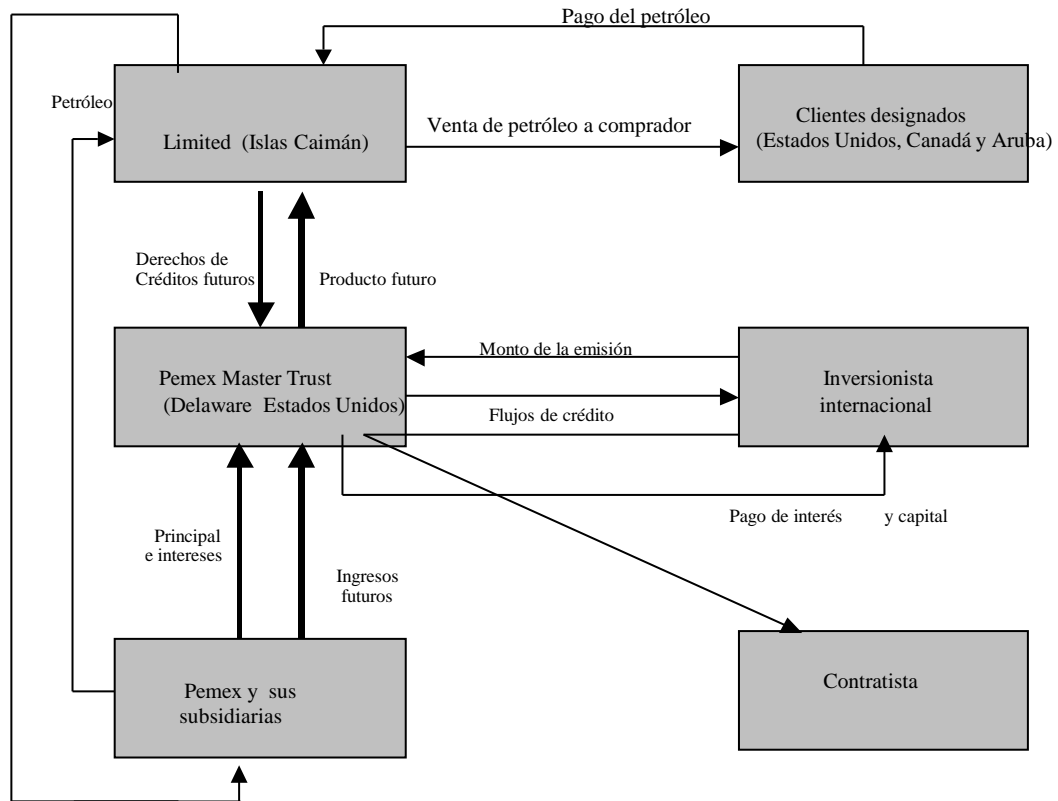


Grafico 2
Esquema Pidiregas para Pemex



GLOBALIZACIÓN Y SOBERANÍA EN LO ECONÓMICO

*José Lorenzo Santos Valle**

El austriaco Friedrich Von Hayek, junto con sus alumnos, a lo largo de muchos países “[...] construyeron este cuadro ideológico tan altamente eficiente, porque comprendieron lo que decía el pensador marxista Antonio Gramsci cuando desarrolló el concepto de hegemonía cultural. Si usted puede ocupar la cabeza de la gente, sus corazones y sus manos le seguirán. Yo no puedo dar detalles aquí, pero créanme, el trabajo ideológico y promocional de la derecha ha sido absolutamente brillante. Gastaron cientos de millones de dólares, pero el resultado justifica cada centavo invertido, pues lograron hacer que el neoliberalismo pareciera como si fuera la condición natural y normal de la humanidad. No importando cualquiera que haya sido el tipo o número de desastres que creó tan visiblemente el sistema liberal; no importando qué crisis financiera haya engendrado ni cuántos perdedores ni cuántos marginados vaya a crear, así y todo, parecía inevitable –como un acto divino– como si fuera el único orden económico y social a nuestra disposición.”

Susan George¹

Para hablar de globalización tal y de cómo se le vive a principios del siglo XXI, es preciso que el enfoque parta de discutir una vez más del enorme, trascendente, histórico, y en este sentido, necesariamente temporal, significado, así como la comprensión que se tiene de la doctrina que se ha denominado neoliberalismo.

*Profesor Investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA).

¹ Susan George *Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural* Bangkok, 24-26 marzo 1999, versión en inglés: <http://www.zmag.org/CrisesCurEvts/Globalism/george.htm>

Veremos cómo surge a fines de los años setenta y principios de los ochenta esta “revolución neoliberal” en algunos países industrializados, en los que los daños causados por la aplicación de los dogmas de este cuerpo de doctrina filosófica y social no son menos trascendentes ni menos ostensibles, que los causados a las naciones en vías de desarrollo y, en contra de lo que pudiera pensarse, si quien realiza el análisis se ubica en alguno de estos países dependientes y pobres de la periferia del sistema económico internacional.

Se analizarán algunas características acerca de esas economías altamente industrializadas, las cuales no solo pusieron en vigor las tesis neoliberales y su aplicación, que enseguida fueron irradiadas no solo a las demás economías del centro sino, y con mayor vigor y determinación, a las economías más pobres, y por tanto más dependientes y carentes de la soberanía para hacer frente a la avalancha de las corrientes neoliberales.

También se puede apreciar que más que una fase o etapa del capitalismo o economía de mercado en el ámbito internacional, la globalización pareciera ser una suerte de disfraz o careta con la que se nos quiere mostrar la inevitabilidad y las bondades que el neoliberalismo presenta, sobre todo en el último quinto del siglo xx: 1980-2000 y lo que va del siglo actual.

Como podremos demostrar en esta ponencia, pese a que los países tuvieron o intentaron sus propios modelos o estrategias de desarrollo, el pensamiento único y unificador que se instauró en este último periodo fue haciendo que quedasen atrás en gran medida aquellos intentos por un afianzamiento nacional, propio, original, sin que importase que se tratara de economías en desarrollo o bien de economías desarrolladas, por ejemplo las europeas del Oeste, Canadá o Estados Unidos. Sin embargo, por el enorme daño histórico y por la profundización del esquema neoliberal, no puede decirse que dicho cuerpo de doctrinas sociales y políticas no puedan llegar a ser removidas y superadas.

Así, se presenta el caso muy singular de las economías escandinavas, entre las que destaca Finlandia, caso en el que al parecer se ha conseguido imprimir un auténtico sello “nacional” al proceso globalizador; al menos por las modalidades de la globalización que en la actualidad vive ese país. Y no debe pasarse por alto que se trata de uno de los países que tiene uno de los lugares más altos en el llamado índice de globalización, entre cincuenta países, que representan más de 80% en términos de PIB mundial; ya que se trata de las naciones más globalizadas, con mayor conectividad, con mayor recepción de Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo entero.

Por ello intentaremos, entonces, demostrar cómo es que el proceso de globalización que hoy se presenta como el único, o al menos como el modelo que ha de ser irremediablemente seguido, está lejos de ser el que tiene las mayores probabilidades de supremacía a lo largo y ancho de la geopolítica del planeta. De la misma manera en que en otros tiempos las estrategias de desarrollo partieron, en numerosos casos, de opciones propias, decididas de manera soberana, así ahora se encuentran casos en que algunas sociedades nacionales se encuentran ejerciendo su soberanía y llevando adelante esquemas *sui generis* de desarrollo económico, diríamos, bajo parámetros propios y no por ello menos exitosos de participación e inserción dentro de la globalización actual. En cambio, cuando se nos pretende ofrecer como opción única aquella que proviene y al final desemboca en el mayor lustre y esplendor de las corporaciones más ricas y por tanto de los Estados nacionales por ellas patrocinados y por ellas dominados (tal sería hoy el caso de la gran potencia de Norteamérica y su Consejo de Administración, que es en realidad el jefe actual del Ejecutivo Federal y sus miembros de gabinete) estamos en realidad en presencia del dogma que hoy se denomina neoliberalismo.

Por otra parte, en este estudio se abordan algunos ejemplos de estrategias de desarrollo que se han seguido desde el siglo XIX, en pos de opciones propias, nacionales, de desarrollo económico, con desigual éxito ciertamente, pero sustentadas en opciones basadas en la soberanía propia y la autodeterminación, sin la injerencia ni influencia de potencias económicas externas ni de pretendidos organismos de "consulta" o de "asesoría" internacional, que llegados a cierto estadio, han emergido y con ellos una forma de supervisión y de injerencia en los manejos que, por independencia, corresponderían en principio a cada economía nacional. Por supuesto nos referimos en especial a los organismos que fueron surgiendo desde la quinta década del siglo XX, una vez concluida la fase bélica de la segunda guerra mundial.

I. ALGUNAS ECONOMÍAS ENCABEZARON LA APLICACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Haciendo una referencia histórica de lo que acontecía a principios de la posguerra, Susan George afirma – acerca del tipo de concepciones socioeconómicas– que:

[...] si en 1945 o 1950 alguien hubiera propuesto cualquiera de las ideas o políticas que hoy son comunes en el recetario neoliberal, se habrían reído en su cara lo habrían enviado a un asilo de locos. En esa época, al menos en los países occidentales, todos eran keynesianos, socialdemócratas, socialcristianos demócratas o de alguna variante del marxismo. La idea de que el mercado podría tomar las principales decisiones políticas y sociales; la idea de que el Estado debería reducir su rol en la economía, o que las corporaciones pudieran tener plena libertad; que los sindicatos debían ser restringidos y a los ciudadanos se debería dar menos en vez de más seguridad social –ideas ajenas al espíritu de la época–. Aunque pudiera haber habido alguien de acuerdo con esas ideas, él o ella habría vacilado en adoptar tal posición en público y habría tenido grandes dificultades en encontrar quien escuchara. [George, S., 1999].

En conjunto, el mundo había acordado una agenda extremadamente progresista. Un gran estudioso, Karl Polanyi, publicó su obra maestra *La gran transformación* en 1944, en la cual expone una dura crítica a la sociedad industrial del siglo XIX, basada en el mercado. Desde entonces han pasado casi 60 años en que Polanyi hizo esta asombrosamente profética y moderna declaración: [...] Permitir al mecanismo del mercado ser el único director del destino humano y de su ambiente natural [...] resultaría en la demolición de la sociedad". Sin embargo, Polanyi estaba convencido de que tal posibilidad había quedado descartada de manera definitiva y no podría ocurrir más en el mundo de la posguerra, debido a que, decía: "[...] desde dentro de las naciones, estamos presenciando un desarrollo bajo el cual el sistema económico no dicta la ley a la sociedad y se asegura así la primacía de la sociedad sobre ese sistema.

Pero lástima, el optimismo de Polanyi estaba mal ubicado –el punto central del neoliberalismo es que al mecanismo del mercado debería permitirle dirigir el destino de los seres humanos–. La economía debería dictar sus leyes a la sociedad y no al revés. Y tal cual lo previó Polanyi, esta doctrina nos está conduciendo directamente hacia "la demolición de la sociedad".

Una explicación posible del triunfo del neoliberalismo y de los desastres económicos, políticos, sociales y ecológicos que lo acompañan, es que los liberales han comprado y pagado su propia "Gran Transformación" regresiva, como hemos señalado, en el epígrafe escrito por la economista Susan George. Ellos comprendieron –como no lo hicieron los progresistas– que las ideas tienen consecuencias. Partiendo de un pequeño embrión en la Universidad de Chicago, por medio del filósofo y economista Friedrich von Hayek y sus estudiantes –

como Milton Friedman en su núcleo— los neoliberales y sus patrocinadores crearon una enorme red internacional de fundaciones, institutos, centros de investigación, publicaciones, académicos, escritores avezados en relaciones públicas, para desarrollar, empaquetar y promover de manera incansable sus ideas y doctrinas. Fue así como ganaron para su causa a intelectuales y políticos de partidos de derecha, centro derecha y aún la “izquierda” de gran número de países, tanto del centro como de la periferia.

Resulta de la mayor importancia comprender que esta amplia y bien dirigida campaña neoliberal en el ámbito internacional y bajo la cual todos estamos atrapados desde hace ya más de veinte años, ha sido creada por gente con un propósito, deliberado, y por ello es preciso enfatizar, que el neoliberalismo no es una fuerza como la gravedad, sino una construcción totalmente artificial; así se podrá entonces admitir también de manera generalizada, aunque ello sea ir precisamente en contra del “pensamiento único”. Pero no será posible alcanzar un cambio, sin reconocer la importancia de las ideas.

Por ello, George afirma acerca del poderío de tales concepciones y de la influencia que sus políticas han alcanzado por doquier:

[...] de este modo, desde una secta pequeña e impopular —casi carente de influencia— el neoliberalismo ha llegado a ser la mayor religión universal, con su doctrina dogmática, su sacerdocio, sus instituciones legislativas y quizá, lo que es más importante, su infierno para los herejes y pecadores que se atreven a oponerse a la verdad revelada. Oskar Lafontaine, el ex ministro de Finanzas de Alemania —a quien el *Financial Times* llamó un “keynesiano no reconstruido”— recientemente fue enviado al infierno porque se atrevió a proponer impuestos más altos a las corporaciones, junto con recortes de impuestos para las familias ordinarias y menos pudientes. [George, 1999: p. 3].

Existe una idea generalizada acerca de que la globalización económica es el triunfo de la eficacia productiva, y que no hay más que decir. Se argumenta que la competencia generada sube el nivel de calidad de los productos, reduce costos y aumenta el bienestar general; y se insiste que es el único camino para hacerlo. La idea que defienden los liberales espontaneístas, es que la eficiencia económica es incompatible no solo con la estatización de la economía, tal como la intentó, por ejemplo, la Unión Soviética, sino con cualquier injerencia del Estado en el mundo económico. Pero resulta que la protección social, la defensa de los derechos laborales, el llamado *welfare state*, exigen una poderosa intervención estatal; de lo que deducen que todas estas políticas son incompatibles con la eficiencia económica. Si el Estado pretende redistribuir la renta,

atender las pretensiones de los ciudadanos o extender redes de protección social, tendrá que aumentar las cargas fiscales y acabará distorsionando al mercado. Al final, disminuirá de manera inevitable el bienestar público. Con buenos sentimientos, dicen, no se hace ni buena literatura ni buena economía y añaden, que de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno. Los países que se empeñen en mantener esa superficial beneficencia, serán arrinconados por la competitividad, feroz pero deseable, en que el mundo se debate. Hayek llegó a decir que la noción de "justicia social" es una amenaza para la libertad [Marina, 2003].

La competencia es central, porque separa las ovejas de los carneros, los hombres de los niños, los aptos de los ineptos. Se supone que distribuye los recursos, sean físicos, naturales, humanos o financieros con la mayor eficiencia posible. El valor central de la doctrina de la primera ministra británica Thatcher y del neoliberalismo en sí mismo, es la noción de competencia --competencia entre naciones, regiones, empresas y por supuesto, entre individuos--. Con esta política conservadora, quien llegaba junto con su partido al poder en aquella nación europea, iniciaba *de facto* la aplicación de las políticas neoliberales. Esto sucedió tanto en Gran Bretaña como en la otra gran potencia que entonces dominaban el mundo de las finanzas: Estados Unidos. Es preciso recordar que también en ese año triunfa Ronald Reagan, un político conservador, del Partido Republicano que incluso daría el nombre "reaganomics" al conjunto de políticas neoliberales impulsadas e impuestas en ese país durante dos cuatrienios.

La "Dama de Hierro" era discípula de von Hayek, socialdarwinista, quien sin ambages expresó sus convicciones. Fue conocida por expresar y justificar su programa mediante el siguiente apócope: TINA: *There is No Alternative* (No hay alternativa).

Existen sin embargo actores centrales del actual proceso dominante de globalización, como las empresas transnacionales, a las que la competencia les provoca una verdadera alergia. Cabe recordar, escribe S. George, al gran filósofo chino Lao-Tsé, el cual termina su *Tao-te-Ching* con las siguientes palabras: "Por sobre todo, no compitas". Al parecer, los únicos actores en el mundo neoliberal que parecen haber tomado en cuenta el sabio consejo de dicho autor chino --que son los más grandes actores de todos-- son las empresas transnacionales (ET).

El principio de competencia se aplica escasamente a ellas; prefieren practicar lo que se podría llamar "capitalismo de alianza". El neoliberalismo y la globalización, en lo financiero, les ha redituado enormes ventajas y beneficios. No es casual que --dependiendo del año-- entre los dos tercios a tres cuartos (es decir, de 67 a 75 %) de todo el dinero etiquetado como "inversión extranjera directa", no se dedique a inversión creadora de nuevo empleo, sino a fusiones y adquisiciones que casi invariablemente resultan en pérdidas de empleos. Así,

dicha IED no resulta sino en compraventa de títulos financieros correspondientes a empresas ya existentes, y por ello no significan creación adicional de producto ni de plazas laborales; solo es capital financiero que es transferido de unas manos a otras.

Para el neoliberalismo la competencia es siempre una virtud, sus resultados no pueden ser malos; el mercado es tan sabio y tan bueno que, al igual que Dios, su mano invisible puede hacer el bien de un mal aparente. Así, Margaret Thatcher dijo en uno de sus discursos: "Es nuestra función glorificarnos en la desigualdad y velar que a los talentos y las habilidades se les sea dado una salida y expresión para el beneficio de todos nosotros". En otras palabras, dice George, no se inquieten por los que quedan atrás en la competencia. La gente es desigual por naturaleza, pero esto es bueno, porque las contribuciones de los bien nacidos, mejor educados, los más duros, eventualmente beneficiarán a todos. Nada en particular se debe a los débiles, a los pobremente educados; lo que ocurra con ellos es su propia falta, nunca de la sociedad. Si al sistema competitivo se le da "salida", como dice Margaret, con ello la sociedad será mejor. Desgraciadamente, la historia de los últimos 20 años, nos enseña exactamente lo opuesto [George, 1999: p. 4]

En la Gran Bretaña de los años setenta, justo antes del arribo de la señora Thatcher, una persona de cada diez se clasificaba como viviendo por debajo del nivel de pobreza; un resultado no muy brillante, pero en todo caso, muy superior al periodo de preguerra. Veinte años más tarde, a fines de los años noventa, una persona de cada cuatro y un niño de cada tres, era oficialmente pobre. Este es el significado de la supervivencia de los más aptos: gente que no puede calentar sus casas en invierno, que deben poner una moneda en el medidor antes de tener electricidad o agua; que no poseen un abrigo impermeable y caliente, etcétera.

Una reforma más de aquella época fue la relativa a las pensiones de la clase trabajadora. En el transcurso de los años ochenta y noventa se han presentado importantes irregularidades en ese sistema británico, sistema que no ha sido posible imponer aún en la actual década de los años 2000 en otras naciones de la de Europa occidental.

Las cifras anteriores provienen, declara George, del informe de 1996, del *British Child Poverty Action Group*. ¿Resultado de las reformas "impositivas" bajo Thatcher-Mayor? Durante los años ochenta, cerca de 1% de los contribuyentes recibía 29% de todos los beneficios de reducción de impuestos; en el extremo opuesto, para quienes tenían ingresos de hasta 10 veces el salario mínimo de ese país, sus impuestos se habían elevado en 7%. Así, las reducciones se aplicaban a los ricos; a los pobres, en cambio, les correspondían elevaciones "moderadas" de tributación. Eso debió parecer adecuado a aquellas mentes afines a dicho pensamiento conservador: de seguro, habrán pensado que así se fortalecían las probabilidades de mayores inversiones productivas: y por ello de mayor producto y mayor empleo.

Las privatizaciones son, como se sabe, una de las mayores transformaciones económicas de los pasados veinte años. Esta tendencia comenzó en Gran Bretaña y se extendió por el mundo. Ello resultaba como consecuencia de las concepciones neoliberales al resaltar a la competencia como valor central, por lo que el sector público debía y debe ser brutalmente reducido, ya que con su sola presencia puede ser un obstáculo a la ley básica de competir por ganancia y/o participación en el mercado.

En este punto, conviene que procuremos entender por qué los países capitalistas tienen servicios públicos y por qué todavía los siguen manteniendo. En realidad, casi todos los servicios públicos constituyen lo que algunos economistas que tratan del sector público llaman "monopolios naturales". Un monopolio natural existe cuando el tamaño mínimo para garantizar la eficiencia económica máxima, iguala al tamaño real del mercado. Es decir, una compañía debe tener un cierto tamaño, para implementar economías de escala y proveer así de bienes y servicios de óptima calidad y al más bajo costo para el consumidor. Los servicios públicos requieren con frecuencia de grandes inversiones en infraestructura en el inicio –se podría citar como ejemplo las vías férreas, las redes eléctricas–, lo que no alienta la competencia. Es por eso que los monopolios públicos son la obvia solución óptima. Sin embargo, los neoliberales definen de *ipso facto* todo lo que es público como "ineficiente".

¿Entonces qué ocurre cuando un monopolio natural se privatiza? Casi de manera normal y natural, los nuevos propietarios capitalistas tienden a imponer precios de monopolio al público, lo que va a permitirles hacerse de jugosas ganancias. Los economistas clásicos llaman a esta ocurrencia: "falla estructural del mercado", ya que los precios son más altos de lo que deberían ser y el servicio al consumidor no es necesariamente bueno. Con el fin de prevenir la falla estructural de mercados –hasta mediados de los años ochenta– los países capitalistas de Europa, casi en su totalidad, confiaban los correos, las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, los ferrocarriles y los sistemas de redes urbanas conocidos como *metros*, el transporte aéreo, así como otros servicios como el agua, la recolección de basura, etc., a monopolios públicos. Estados Unidos es la gran excepción, ya que es un país demasiado grande geográficamente y altamente poblado para favorecer monopolios naturales.

Al destruir al sector público británico –donde los sindicatos son más fuertes– el gobierno conservador también fue capaz de debilitarlos drásticamente. Así, en Gran Bretaña, entre 1979 y 1994, el número de empleos en el sector público se redujo de siete a cinco millones: una caída de 29%. Prácticamente todos los empleos eliminados resultaron ser empleos sindicalizados. Dado que en el sector privado el empleo se mantuvo estancado durante esos 15 años, la reducción global en el número de empleos británicos llegó a 1.7 millones, una caída de 7%, comparada con 1979. Para los neoliberales, siempre es mejor menos que más trabajadores,

ya que más trabajadores pesan sobre el reparto del valor. Además, como es bien sabido, al abundar mano de obra en busca de un empleo, aquellos que cuentan con alguno se saben amenazados ante "dicho privilegio": por ello las conquistas y demandas de los activos estarán contenidas en esas condiciones. Fue así como Margaret Thatcher pudo emplear la privatización para quebrar el poder de los sindicatos e iniciar con el tipo de prácticas y "conquistas" tan buscadas por las concepciones neoliberales.

No solo eso. A fin de privatizar numerosas empresas y de hacerlo en condiciones en que debían ser naturalmente atractivas a los ojos de los posibles adquirentes, el gobierno usó el dinero de los contribuyentes para perdonar deudas y recapitalizar empresas antes de ponerlas en el mercado. Por ejemplo, la compañía de agua obtuvo 5 000 millones de libras esterlinas de liberación de deudas, agregando 1.6 mil millones de libras, llamadas la "dote verde", para hacer a la novia más atractiva a los posibles compradores. Se hizo una gran alharaca en cuanto a promoción de dichas privatizaciones, acerca de cómo los pequeños propietarios de acciones tendrían una tajada de estas compañías (de hecho, nueve millones de británicos compraron acciones); pero la mitad de ellos invirtieron menos de 1000 libras (unos 2 000 dólares apenas) y la mayoría vendió sus acciones muy rápidamente, tan pronto como pudieron obtener beneficios instantáneos [George, 1999: pp. 3 - 6].

Hacia 1991, el Banco Mundial ya había hecho 114 préstamos para acelerar el proceso y, cada año, su informe financiero de desarrollo global reportaba por entonces listas de cientos de privatizaciones realizadas en los países deudores del banco. También reportaba, en el ejercicio correspondiente al año 1989 y el cual se centró en los sistemas financieros de países "tercermundistas", la necesidad de abrir de una vez por todas las fronteras a los capitales financieros. Años más tarde, entre 1989 y 1993, una veintena de países se "habían abierto" de par en par a la llegada de capitales de cualquier origen, con lo que quedaba atrás un importante recurso de soberanía: el arma de la regulación de capitales internacionales. De ahí también que, en lo sucesivo, habría de verse seriamente limitada, por no decir que inexistente, toda posibilidad de políticas soberanas en materia de manejo de tipo de cambio, y por ende, en el manejo de variables monetaria clave, tales como el tipo de interés, entre otras [Garrido y Peñaloza, 1996].

Con ello, la ideología privatizadora original de los años setenta irradiaba su influencia en dirección de los países del Sur. Por ello, los mecanismos ya probados con anterioridad fueron puestos a funcionar a lo largo y ancho del mundo. En Inglaterra, el Instituto Adam Smith fue el socio intelectual para la creación de la ideología privatizadora. USAID y el Banco Mundial también utilizaron expertos de ese Instituto y han propagado la doctrina privatizadora en el Sur.

Por ello, la privatización que vienen realizando los estrategas del neoliberalismo, esconde mucho de sus pretensiones últimas. Estamos hablando de la enajenación y entrega del producto de décadas de trabajo de miles de personas a una ínfima minoría de grandes inversionistas. Para George, "este es uno de los más grandes atracos a mano armada realizada en la presente o en cualquier otra generación".

Otra característica estructural del neoliberalismo consiste en remunerar al capitalismo en detrimento del trabajo y así, trasladar la riqueza desde el fondo de la sociedad hacia la cumbre. Aquel que se encuentre en las partes más elevadas en la escala de ingresos, digamos en 20% más encumbrado, estará en condiciones de aprovechar estas ventajas del neoliberalismo y, cuanto más arriba esté, mucho más ganará. De manera inversa, el sector inferior, perteneciente a 80%, lo pierde todo, y cuanto más abajo esté, proporcionalmente mayor será su pérdida.

Por otra parte, conviene detenerse en lo ocurrido de este lado del Atlántico por aquellos años ochenta. Tal fue la obra del republicano Ronald Reagan en Estados Unidos, durante los años ochenta. Si la señora Thatcher alcanzó el poder en 1979, en ese mismo año y seguramente como parte de un mismo aliento internacional de la ideología neoliberal, alcanza a hacerse del Poder Ejecutivo Reagan (en las elecciones de noviembre; si bien asume el poder en enero del siguiente año). Al respecto, se han tomado algunas cifras obtenidas por parte del analista Kevin Phillips, un analista republicano, quien se había desempeñado anteriormente como asistente del presidente Nixon, correligionario también de Reagan y quien publicó un libro en 1990 titulado *La política de los ricos y los pobres (The Politics of Rich and Poor)*.

[...] En él se traza el camino que siguen las doctrinas y políticas neoliberales de Reagan, que cambiarían la distribución del ingreso de los estadounidenses entre 1977 y 1988. Estas políticas fueron extensamente elaboradas por el grupo de asesores en materia de principios de la administración Reagan pertenecientes a la conservadora *Heritage Foundation* que, aún hoy, es una fuerza importante en la política estadounidense. Pasando la década de los años ochenta, 10% del estrato superior de las familias aumentó sus ingresos 16%; de estos, 5% del estrato más alto, aumentó sus ingresos en 23%; pero, el extremadamente afortunado 1% de las familias estadounidenses, pueden agradecerle a Reagan su incremento en 50%. Sus ingresos van de los 270 000 a los 405 000 dólares. En cuanto a los más pobres, 80% del estrato más bajo, (perdió de manera sustancial, en términos relativos y aun absolutos: de acuerdo con la norma, cuanto más abajo, más pierdes jls). 10% del estrato más bajo de los estadounidenses alcanzó el nadir: de acuerdo con las cifras de Phillip, perdió 15% de sus ya magros ingresos; de un nivel anual de 4 113 dólares cayeron a un inhumano 3 504. En 1977, 1% del estrato superior de las familias tenían un ingreso medio 65 veces más alto que 10% del más bajo. Una década más tarde, 1% ganaba 115 veces más. [George, 1999: p. 6].

Estados Unidos es una de las sociedades más desiguales de la Tierra, pero virtualmente, todos los países han visto crecer sus desigualdades en los últimos veinte años, gracias a las políticas neoliberales. La Unctad publicó, en su informe sobre comercio y desarrollo, de 1977, algunas avasalladoras evidencias, basadas en 2 600 estudios separados sobre desigualdades de ingreso, empobrecimiento y adelgazamiento de las clases medias. El equipo de la Unctad documenta estas tendencias en docenas de sociedades muy diferentes, incluyendo a China, Rusia y otros antes países socialistas. No hay en verdad nada de misterioso en esta tendencia con respecto al crecimiento de la desigualdad.

Podría pensarse que han sido meras casualidades las coincidencias de resultados en materia de ingresos que se concentran y de desigualdades que se ensanchan y profundizan por diferentes economías, de muy desiguales niveles de desarrollo relativo, incluso. En realidad "las políticas son específicamente diseñadas para dar a los que ya son ricos mayores ingresos disponibles", tanto en términos absolutos como relativos; "particularmente mediante reducciones impositivas o constriñendo aún más los salarios. La justificación ideológica y teórica para estas medidas es que, mayores ingresos y ganancias para los ricos conducirán a una mayor inversión, a una mejor distribución de los recursos y, por tanto, a más empleos y bienestar para todos". En realidad lo ocurrido fue todo lo contrario: el hecho de "mover" el dinero hacia arriba en la escala económica, tuvo como resultado fenómenos como las "burbujas" en los mercados de las acciones, riquezas concentradas de papel anónimas para unos pocos y crisis financieras en diversos países. Lo contrario sucedería si la redistribución operase a favor de los de menores ingresos: si el ingreso fuese redistribuido a favor de 80% inferior de la sociedad, esos recursos serían usados para elevar el consumo y ello como consecuencia beneficiaría al empleo. En cambio, y como se ha observado, "si la riqueza es redistribuida hacia arriba, donde la gente ya tiene casi todo lo que necesita, no se irá hacia la economía local o nacional, sino hacia las bolsas internacionales" [ara las tres citas de este párrafo, George, 1999: pp. 6 – 8].

Los casos de Thatcher y Reagan son aleccionadores para ilustrar las políticas en el ámbito nacional. Por otra parte, de haber sido auténticos pioneros en la pretendida "revolución conservadora", como fue denominada por algunos autores partidarios suyos, el análisis de tales economías evidencia que no han sido solo los países pobres y subdesarrollados las víctimas de esa doctrina y las políticas económicas y sociales con ella asociadas; ya que tales políticas han sido implantadas también, en diferentes grados de severidad y persistencia, en múltiples economías. Y así también en el conjunto de la economía internacional, campo natural de una economía internacionalizada y global, que es el campo en particular de acción de las empresas trasnacionales.

II. EL NEOLIBERALISMO EN LA ARENA INTERNACIONAL

Como es sabido, las mismas políticas se han llevado a cabo en el Sur y en el Este, bajo el pretexto de un ajuste estructural, pero este es solo otro nombre para el neoliberalismo, el cual ha concentrado todos sus esfuerzos sobre tres puntos fundamentales:

- Libertad de comercio de bienes y servicios.
- Libertad de circulación de capital.
- Libertad de inversión.

En los últimos 20 años, el FMI se ha fortalecido enormemente, gracias a la crisis de la deuda y al mecanismo de condicionalidad. Así, dicho organismo pasó de ser un organismo de financiamiento de corto plazo para equilibrar la balanza de pagos a convertirse *de facto* casi en dictador universal de las llamadas "políticas económicas sólidas", que por supuesto son las políticas neoliberales. Por su parte, la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue establecida en enero de 1995 después de largas y laboriosas negociaciones; pero por fortuna, fracasó uno de los más recientes esfuerzos para tornar obligatorias y universales las normas neoliberales del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI); fracasó, al menos temporalmente. Este habría dado todos los derechos a las corporaciones, todas las obligaciones a los gobiernos y ningún derecho a los ciudadanos. Además, han seguido ocurriendo otros hechos y fenómenos de fuerte oposición en el ámbito internacional, a los pasos dados por los neoliberales quienes pretenden expandir su zona de influencia mediante proclamas y políticas.

Además de los principales organismos financieros multilaterales, es decir, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como la Organización Mundial del Comercio, otro de los organismos "cúpula" de las empresas transnacionales y de los llamados gobiernos corporativos (que disimulan muy mal que son meros ejecutivos de dichas organizaciones transnacionales, las cuales detentan a fin de cuentas el poder omnímodo actual, tanto en los negocios como en las relaciones geopolíticas y geoeconómicas, en materia de regulación y de acuerdos internacionales, etc.) está el foro igualmente decisivo y ya tradicional de la célebre conferencia (que cada invierno tiene lugar en la estación turística suiza) de Davos.

El común denominador de todas estas instituciones es su falta de transparencia y de control democrático, esencia del neoliberalismo, que declara que la economía debe dictar las reglas a la sociedad y no lo contrario. Para el dogma neoliberal, la democracia es un impedimento, es un freno al neoliberalismo.

El neoliberalismo no es la condición humana natural, tampoco es algo sobrenatural y puede ser desafiado y reemplazado (porque su propio fracaso así lo requiere) mediante políticas de reemplazo que habrán de restaurar el poder en las comunidades y los Estados democráticos (en tanto se trabaje para instituir la democracia, el gobierno de la ley y la justa distribución a un nivel internacional.) Los negocios y el mercado tienen lugar, como afirma Marina, en un sistema que respete a las libertades y aliente al propio tiempo la prosperidad de los individuos gracias a un esquema de intervención estatal para el actual siglo XXI. Es decir, uno en el que la libertad no signifique, al estilo de los liberales más ortodoxos, que el débil, el desposeído habrá de conservar esa "condición natural" sino uno en el que a este tipo de individuos se les asignen condiciones que le permitan acceder a una escala en que también pueda ejercer esas libertades, con mayor preparación y mejores condiciones que solo una sociedad corresponsable y equitativa sabrá ofrecer, todo ello, según se dice, contando con instituciones públicas *ad hoc*.

Fracasos de los liberales. Además del mencionado fracaso de la AMI en la OCDE en París, en 1998, no puede dejarse a un lado el muy estruendoso fracaso de la Ronda del Milenio, que fue la reunión de la OMC en Seattle, Estados Unidos a fines de 1999; y, por señalar apenas alguna iniciativa más de gran alcance aún en el actual año 2003, el Foro Social Mundial, que se ha realizado en Porto Alegre, Brasil, el cual, con sus tres eventos desde 2001 pretende ofrecer una alternativa, sus fechas coinciden con la reunión anual de Davos, precisamente para ofrecer un foro de carácter eminentemente social y no solo económico como la reunión de Suiza.

O, como lo diría Susan George en su intervención ya multicitada.

Es tiempo de que establezcamos la agenda, en vez de esperar a que lo hagan los Amos del Universo reunidos en Davos. [...] No vamos a apoyar solo proyectos, sino también ideas. No podemos contar con los liberales para hacerlo, de modo que debemos diseñar sistemas de tributación internacionales que sean equitativos y operables, incluyendo el Impuesto Tobin sobre todas las transacciones financieras y monetarias e impuestos *pro rata* sobre las ventas de las Corporaciones Transnacionales. Los procedimientos de un sistema de impuestos internacional deben llevar a cerrar el abismo entre el Sur y el Norte, y a redistribuir entre toda la gente lo que les ha sido robado durante los últimos 20 años [George, 1999: p. 9].

Si bien el neoliberalismo puede ser insaciable, no es invulnerable. Resultan más perdedores que vencedores en el juego neoliberal. Las ideas alternativas a las del neoliberalismo son cada vez más frecuentes frente a las dudas que surgen frente a las repetidas crisis. Lo que falta ahora es organización y unidad. Algo que tal vez puede ser superado con la avanzada de la tecnología. La amenaza neoliberal es claramente trasnacional y la respuesta debe ser también trasnacional. La solidaridad ya no significa ayuda, no solo ayuda, sino encontrar las sinergias ocultas, en las luchas de cada uno de los otros. En la capacidad de organización de las fuerzas antineoliberales también desempeñan un papel crucial los recursos de la globalización, en este caso el arma tecnológica proverbial que significan las telecomunicaciones modernas: vale decir, dos en lo esencial: la telefonía móvil o celular y la supercarretera de la comunicación que es la Internet.

Liberalismo espontaneísta es aquel que defienden los discípulos económicos de Hayek. Su tesis es que solo se puede confiar en aquellas instituciones que funcionan mediante una evolución espontánea, es decir, dirigidas únicamente por los intereses individuales y por la interacción de sus proyectos. Hay que pensar en serio lo que dice Hayek; la influencia de sus ideas y de toda la pléyade de sus alumnos en muchos lugares no permite ya mayores concesiones. Ese gran maestro neoliberal defiende de manera elocuente el espontaneísmo, aduciendo que no existe una mente privilegiada que desde algún cielo platónico pueda dirigir al mercado, la sociedad, los sistemas jurídicos, la normativa moral o cualquier otra realidad social compleja. Nadie puede tener los conocimientos necesarios para hacerlo.

Por ello, intentarlo supondría una arrogancia suicida o asesina. Alguien puede pensar –un dictador, un partido, un Estado, por ejemplo– que tiene la salvación y se empeña en imponerla a una sociedad. El mercado libre, no intervenido ni dirigido, es la única fuerza institucional que puede permitir aprovechar los conocimientos que poseen todos los actores económicos: productores, técnicos y consumidores. Es pues, la plena aceptación por este autor austriaco de aquello que Adam Smith denominó el principio de la “mano invisible”

III. FINLANDIA, UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA PERO BAJO UNA OPCIÓN SOCIAL Y CULTURALMENTE NACIONAL

Resulta que el caso finlandés –como el de otras economías escandinavas– muestra que esta idea no es tan evidente como sus defensores dicen. Finlandia ha conseguido situarse a la cabeza de la economía informacional, alcanzar un nivel tecnológico máximo, y a la vez mantener su estructura de Estado social y protector. Para

valorar mejor su éxito, debemos recordar que Finlandia había sido tradicionalmente un país pobre, que todavía en el siglo XIX sufrió una espantosa hambruna en la que falleció cerca de 10% de la población.

En diciembre de 1999, el primer fabricante mundial de teléfonos celulares o móviles, Nokia, se convirtió también en la primera firma en el ámbito europeo en cuanto a su capitalización bursátil. Al propio tiempo, esa firma respondía por 70% de todo el capital bursátil existente en la bolsa de valores de Helsinki. El valor de Nokia, de alrededor de 185 000 millones de dólares equivalía a dos veces el producto interno bruto finlandés [L'état Du Monde, 2001].

El objeto del libro de Manuel Castells y Pekka Himanen titulado *The Information Society and the Welfare State (La sociedad de la información y el Estado de bienestar)*, 2003, es demostrar que el paradigma tecnológico-económico deja un amplio espacio para una elección política basada en valores éticos. Para Castells y Himanen existen tres grandes modelos de economía informacional: Silicon Valley (California), Singapur y Finlandia. En cada uno prevalecen concepciones diferentes del mundo. Silicon Valley: sociedad de mercado + democracia; Singapur: sociedad de mercado + autoritarismo; y Finlandia: sociedad de mercado + democracia + Estado social. A la vista de los resultados –positivos y negativos– de la globalización, los autores sostienen que tenemos que hacer compatibles los valores sociales y económicos “porque de otra manera las contradicciones desencadenarán explosiones sociales y una oposición violenta desde una pluralidad de ángulos, que harán difícil el progreso continuado”, con lo cual se situarían en una visión muy poco lejana de aquella que se señalaba más arriba y que atribuíamos a Polanyi y la necesidad de establecer diques al sistema económico mediante normas que privilegien los imperativos de la convivencia social. Las observaciones empíricas apoyan la conclusión de que el modelo finlandés combina una dinámica economía informacional con una fuerte justicia social y una protección colectiva del trabajo. Existe, pues, la posibilidad de un Estado social en un mundo de economía informacional y globalizada [Marina, 2003: p. 3].

Y algo más acerca del Estado y su papel intervencionista en la realidad de aquella región escandinava es que en Finlandia, Nokia es la marca líder en el ámbito mundial en cuanto a fabricación y diseño de teléfonos móviles o portátiles (celulares como les llamamos en esta, la costa occidental del Atlántico). Además, también se sabe que, en relación justamente con los niveles de imposición fiscal en aquel país y lo exitoso de la casa comercial mencionada (seguramente ejemplo asombroso de esa “informatización” tan avanzada de la sociedad de aquel país escandinavo) los más altos ejecutivos de Nokia (y de seguro de muchas otras empresas finlandesas) son gravados en sus ingresos, impuestos directos como son denominados, hasta en un setenta por ciento. El dato anecdótico de Nokia y los altos impuestos de sus ejecutivos, pareciera dar una demostración empírica de lo que afirma Marina.

Pero la enseñanza de lo que hoy en día acontece en Finlandia nos ofrece todavía algo más: su inserción peculiar en la globalización, y una particular concepción y defensa de la propia identidad cultural de dicho pueblo. Ello torna todavía más interesante el estudio del fenómeno finlandés. Este país ha pretendido resolver uno de los graves problemas sociales que plantea la globalización y el de hacerla compatible con la identidad cultural. Se han empeñado en inventar una vía finlandesa de acceso a la globalización, un estilo finlandés. Según los autores del libro, la sociedad de mercado, tecnológica y globalizada, no impone un único sistema de relaciones económicas, o de organización social, sino que permite distintas formas de preservación de aquello que es propio, en lo cultural y lo ético, por ejemplo. Y que, entonces, cada nación es capaz de decidir su propio modelo... si tiene energía y talento para hacerlo.

Al respecto, no se puede dejar de lado aquello que señalaba a principios de 2003 Miguel Littin (el "clandestino en Chile", según tituló el escritor Gabriel García Márquez en su memorable libro escrito en los años noventa, y en el que narra la experiencia del primero al internarse en su país natal, pero de manera subrepticia en tiempos de la dictadura pinochetista, él en calidad de exiliado). Dice este realizador cinematográfico que México se ubica a la cabeza si del respeto por la identidad cultural de Latinoamérica se trata. Sin duda ello representa un elogio enorme y merecidísimo para este país y sus habitantes, y una responsabilidad también de gran magnitud (véase el diario *Público*, de Guadalajara del 13 de enero). También, por esas fechas *El Financiero* publicó que se pretende gestionar y obtener "la denominación de origen" para algunos platillos típicos mexicanos, lo que haría honor a la gastronomía mexicana, la cual mezcla de manera extraordinaria lo español con genuinas raíces prehispánicas. Y ello sería de gran relevancia cuando se aprecia que ya existen incluso cadenas de alimentación del otro lado de la frontera norte del país que buscan establecerse en México con comida seudo mexicana.

No es verdad que solo se pueda alcanzar eficacia económica con la desaparición del Estado de bienestar. Aunque es preciso admitir que no cualquier Estado de bienestar es compatible con la eficiencia económica. Hay un Estado de bienestar de la exigencia y el mérito, y hay un Estado de bienestar del despilfarro y que propicia ineficiencia y corrupción. Y este es, desde luego, peor incluso que la competencia pura y dura, porque hace desistir del esfuerzo. Este sería de alguna manera el equivalente, podría decirse, a una madre con un hijo con severa discapacidad, por el cual la misma tratará de velar, tanto por su bienestar o su sustento al menos, bien en el presente como de ser posible en el futuro.

Por ello, Marina, tras acotar el tipo de liberalismo a la Hayek, el liberalismo espontaneísta, que como señala corresponde a la “mano invisible” de Adam Smith, va a proponer una noción muy distinta de liberalismo, la cual no excluye, sino por el contrario incorpora e integra, a un tipo de intervencionismo del sector público, el cual debe velar por la mayor eficiencia del sistema económico pero sin menoscabo del desarrollo social integral, del desarrollo humano de los individuos y del logro de mayores libertades sociales y progreso de las distintas capas sociales que componen a cada población.

Creo que podemos construir un sistema que aúne la universalidad de los derechos y la universalidad de la exigencia, la igualdad en lo básico y la distinción en el mérito, la eficiencia económica y la protección básica, la iniciativa individual y la acción del Estado. Propongo, frente al liberalismo espontaneísta, un liberalismo radical. Si la libertad es el gran motor del sistema de mercado el sistema funcionará mejor cuanto mayor sea la libertad de cada ciudadano. Pero la libertad no consiste solo en estar libre de injerencias, sino en tener capacidad de creación, en tener recursos intelectuales, físicos, económicos para ampliar las posibilidades de acción. Si el Estado limita esa libertad radical es tiránico, injusto e ineficiente. Pero si aumenta esa libertad radical es un Estado liberador. El modelo finlandés muestra que el Estado puede ser al mismo tiempo liberador del ciudadano y de lo social. Un Estado con un sistema de protección social alta necesita, sin duda, unos impuestos elevados, y este régimen impositivo solo puede mantenerse si el aumento de la productividad es superior al aumento fiscal. Para ello, el gasto público tiene que ser sabiamente administrado. No tiene que hacer la competencia al sector privado, sino aumentar la competencia del sector privado, de la nación entera. En el caso finlandés la inversión estatal en educación, y en formación tecnológica, ha tenido una importancia decisiva en su gran transformación.

Se podría decir que cada nación puede y debe reflexionar de manera seria y profunda, de manera colectiva y plural, sin excluir a ningún grupo importante de toda la composición social. El libro de Castells demuestra que la globalización es un marco amplio que permite múltiples variaciones. El sistema de mercado, la nueva economía, la tecnología de la información, la globalización financiera pueden integrarse en diferentes proyectos éticos sin perder por ello su eficacia. No es imposible pensar y acordar de manera compartida y democrática en un modo diferente de planificar las inversiones públicas y los proyectos educativos, que no pueden estar sometidos a vaivenes periódicos, a cambios en las correlaciones partidarias y a coyunturas electorales como se ve con tanta frecuencia, desgraciadamente. Tiene que ser fruto de un concienzudo acuerdo nacional en el que participen fuerzas políticas, económicas, intelectuales y sociales. El Estado, los partidos políticos, los sindicatos, las universidades, las empresas tienen que cooperar en este diseño. Estamos inmersos en un trascendental debate mundial, y no tenemos por qué ser meros comparsas de lo que decidan los demás [Marina, 2003: pp. 2 y 4].

BIBLIOGRAFÍA

Castells, Manuel y Himanen, Pekka (2003). *The Information Society and the Welfare State (La sociedad de la información y el Estado de Bienestar)*.

Dallanegra Pedraza, Luis (2000). *Globalismo y políticas neoliberales: actualidad y perspectiva para América Latina*.

Diario *El Financiero*

- Sobre el Índice de Globalización Internacional vale la pena estudiarlo, con sus componentes, ya que los países líderes del G7, no aparecen en las posiciones punteras, según el índice publicado en la Ciudad de México en enero de 2003.
- Figuran, en cambio, Islandia, Finlandia, Singapur, entre otros.

Garrido, Celso y Peñaloza Web, Tomás (1996). *Ahorro y sistema financiero en México*. Editorial Grijalbo.

Kearney. *Foreign Policy, Singapore and Ireland*, los dos principales países globalizados.

l'État du Monde 2001, París, Editorial La Decouverte.

Marina, José Antonio. "Ética para una globalización diferente", en el sitio web, attac.france y en *El Mundo*, de España.

Montoussé M., Chamblay D. y G. Renouard (1995). *Pour comprendre les débats économiques actuels et les stratégies de développement*, París, Bréal.

GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y VULNERABILIDAD SISTÉMICA EN MÉXICO

Alma Chapoy Bonifaz¹

I. INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que la economía mexicana genera un volumen de divisas de cierta importancia, las mismas se utilizan para cubrir el servicio de la cuantiosa deuda externa, hacer frente a los déficit comerciales, a los envíos de utilidades por parte de las trasnacionales, al pago de regalías y franquicias, etc., todo lo cual da un saldo negativo en la balanza en cuenta corriente que en 1994 ascendió a 29 000 millones de dólares. Un año después, tras la irrupción de la crisis ese saldo negativo se redujo a 1 576 millones de dólares, pero en años subsecuentes fue ascendiendo de modo peligroso hasta llegar en 2001 a 18 008 millones de dólares, para luego descender en 2002 a 14 058 millones, si bien este descenso obedece a la atonía en la actividad económica.

De ahí la necesidad constante de obtener divisas, principalmente dólares, lo cual obliga a abrir las puertas al capital extranjero, para "insertar" al país en el sistema financiero internacional, creando circunstancias sumamente desfavorables, *que colocan al país en una situación de vulnerabilidad.*

¹ Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la unam

. La autora agradece la ayuda de los licenciados Víctor Medina y Alma Torres en el acopio de material.

Desde hace décadas, México soporta una enorme *deuda, tanto interna como externa*; por ello y por otros factores ha tenido que recurrir al FMI y a los “paquetes de rescate internacionales”, aceptando las exigencias de aplicar políticas contrarias al interés nacional;² la austeridad impuesta por el FMI (astringencia crediticia, elevadas tasas de interés y contracción fiscal) está muy lejos de ayudar a evitar o superar las conmociones financieras. Conviene aclarar que no se pretende atribuir todas las medidas económicas erróneas a los organismos internacionales o a los países acreedores; la responsabilidad del gobierno mexicano en la política económica es innegable.

Las crisis mexicanas de 1976, 1982 y 1986, al igual que la de 1994 estuvieron precedidas de una sobrevaluación del tipo de cambio real. Cada vez que los *inversionistas y especuladores nacionales y extranjeros*, perciben que la paridad no es sostenible, retiran de inmediato sus recursos para llevarlos al exterior; esto, al mermar considerablemente las reservas monetarias internacionales del país, lo deja en una situación de vulnerabilidad, pues la *escasez de liquidez en moneda extranjera* conduce a una *crisis cambiaria* que culmina en una aguda depreciación del peso, seguida de una gran inflación e inevitable reducción del ingreso per cápita.

La economía mexicana está altamente orientada a la exportación, como acto reflejo del TLCAN. La mayor integración a la economía estadounidense, la liberalización financiera y comercial, y el hecho de básicamente tratar de controlar la inflación y el déficit público como se estipuló en el *Consenso de Washington*, y más recientemente en el esquema monetario de metas de inflación impuesto por el FMI,³ no han conducido a la estabilidad macroeconómica ni al desarrollo a largo plazo. Por el contrario, han perpetuado las desigualdades

² En el paquete internacional de ayuda financiera que siguió a la crisis de 1994, se exigió a México que ofreciera como garantía sus ingresos por concepto de exportaciones petroleras. El gobierno mexicano pudo hacer pagos anticipados de la deuda, lo que permitió liberar dichos ingresos. Además de ello, por imposición del FMI se tuvieron que aplicar políticas de restricción fiscal y crediticia, la continuación del programa de privatizaciones y otras muchas medidas perjudiciales para la economía nacional.

³ En marzo de 2001, 41 países y la unión económica y monetaria europea definían ya su estructura de política monetaria por una meta de inflación. Se supone que el propósito fundamental de la política monetaria es maximizar el bienestar social al lograr un crecimiento alto y estable en el largo plazo, pero lo que se ha sucedido con la aplicación del esquema de metas inflacionarias es que las medidas para bajar la inflación logran su propósito, pero sacrificando el crecimiento económico, pues para alcanzar la meta el Banco Central impone una fuerte restricción monetaria que incrementa las tasas de interés y reduce el crédito interno. El resultado es una contracción de las utilidades de las empresas, de la inversión y del empleo, que coloca a la economía en una situación de bajo o nulo crecimiento.

sociales y de ingreso; el desempleo formal y el empleo informal han aumentado; el crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en las grandes corporaciones nacionales y extranjeras y en los sectores que hacen uso intensivo de recursos naturales; se ha acentuado la pobreza, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos.

Desde fines de los años noventa, México ha hecho esfuerzos por reducir de manera sustancial los riesgos derivados de su deuda pública. Los pasos dados por México siguiendo los lineamientos del FMI y de otros organismos internacionales han permitido la recuperación económica, aunque haciéndola muy dependiente del exterior, ya que se determinó que el país recibiera el grado de inversión sobre su deuda externa soberana por parte de las tres principales agencias calificadoras en el ámbito mundial para minimizar el riesgo de incumplimiento del pago de la deuda externa mexicana. Sin embargo, existen factores de riesgo y vulnerabilidad en nuestra economía, a algunos de los cuales nos referiremos a continuación.

II. DEUDA EMPRESARIAL

El sector empresarial mexicano está constituido por un grupo de grandes compañías, y una gran cantidad de empresas medianas y pequeñas. Entre las primeras, *un grupo pequeño* tiene una participación significativa en sus respectivos mercados, la mayoría de ellas cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y se orientan primordialmente a la exportación. Las compañías que cotizan en bolsa representan *80% de la deuda externa corporativa privada*, lo que podría constituir un factor de *vulnerabilidad externa* de la economía nacional *si se presentaran condiciones adversas que les impidieran refinanciarse*. Las empresas cotizadas en bolsa constituyen casi el total de empresas con acceso al capital extranjero y al mercado de bonos local, y captan una gran participación del escaso crédito bancario doméstico [FMI, 2002].

Empresas grandes, pero que pueden calificarse como de segundo nivel, tienen bajas tasas de liquidez, y basan en gran medida su crecimiento en endeudamiento externo; en comparación con las empresas que cotizan en bolsa están mucho más expuestas a conmociones cambiarias (en particular las pequeñas exportadoras), y al riesgo de no poder refinanciar sus obligaciones debido a la alta participación de deuda extranjera. Un aspecto positivo es que la proporción de deuda a corto plazo no es muy elevada. La relación entre la deuda extranjera a corto plazo y la deuda total era de 52% a fines de 2001; esto no es particularmente alto comparado con los niveles de otros mercados emergentes, pero sí lo es comparado con los mercados

económicamente más avanzados. Las 25 compañías más importantes tienen una mejor estructura de vencimientos, pues esa relación es de 46%.

Para las empresas sin grado de inversión, el mayor riesgo de refinanciamiento es el relativo a los bonos internacionales, cuyas redenciones fueron considerables, especialmente en 2004. No obstante, podría reducirse si sigue creciendo el mercado interno de bonos y si se hace realidad el aumento del crédito bancario interno anunciado por la Asociación de Banqueros de México en junio de 2003.

Así pues, el sector privado se ha apoyado en fuentes alternativas de financiamiento, como créditos de proveedores, fondos extranjeros y préstamo no bancario, así como en fondos generados de manera interna, tales como ganancias no distribuidas.

Por lo general, las compañías de menor dimensión dependen en mayor medida del mercado interno, y en consecuencia son las que ganarían más con una revitalización del sector bancario y las que tendrían más que perder por una desaceleración de la actividad económica.

Así pues, ante la contracción del crédito bancario, el sector privado se ha apoyado en fuentes alternativas de financiamiento, como créditos de proveedores, fondos extranjeros y préstamos no bancarios, así como en fondos generados de manera interna, tales como ganancias no distribuidas.

Las *fuentes internas de financiamiento* –esto es, ganancias reinvertidas– cubren una parte considerable de las necesidades de financiamiento de la empresa. Mientras más pequeña es esta, menos acceso tiene a fuentes de financiamiento externas a la firma. La alta proporción de fondos generados de manera interna en el financiamiento total de las empresas ayuda a explicar por qué la economía mexicana pudo crecer a buen ritmo entre 1997 y 2000, no obstante la escasez de préstamo bancario al sector privado. Como se acaba de señalar, este contó con otras fuentes alternativas de financiamiento como créditos de proveedores, fondos extranjeros y préstamo no bancario.

Para más de 50% de las empresas, los *créditos de proveedores* han sido la fuente más importante de financiamiento. Para 20% de ellas el *crédito de los bancos comerciales* es la principal fuente de financiamiento, aunque su participación ha tenido una tendencia declinante [FMI, 2002].

Las empresas exportadoras recurren menos a créditos de proveedores y más al financiamiento de bancos extranjeros. También cuentan con más financiamiento de su empresa matriz y menos de otras empresas del mismo grupo.

Cerca de dos tercios de la deuda total del sector corporativo se encontraba nominada en moneda extranjera; tratándose de la deuda a largo plazo, la deuda en moneda extranjera ascendió a 88%, y a 43% en el caso de la deuda a corto plazo. Aunque aún más baja que en el periodo que precedió a *la crisis* que generó el *Efecto Tequila*, esa relación se mantuvo alta, reflejando la poca disponibilidad de crédito interno, así como la importancia de los créditos al comercio y la integración de la economía mexicana a la estadounidense. Esto significa que las necesidades de financiamiento a largo plazo de las empresas, es decir, las relacionadas con el gasto en inversión, se satisfacen en su mayor parte con recursos extranjeros, mientras que los internos se utilizan para el financiamiento a corto plazo, principalmente capital de trabajo. 72% de la deuda en divisas corresponde a las 25 principales empresas; como solo unas cuantas firmas tienen acceso a capital del exterior, la deuda en divisas se concentra en relativamente pocas firmas; en consecuencia, las más grandes exportadoras tienen una mayor proporción de deuda en divisas.

No obstante, hay dos factores que podrían llevar a un cambio gradual en la composición de la moneda en que se endeudan las empresas: a) La disponibilidad creciente de crédito interno proporcionado por los inversionistas institucionales locales y b) El anuncio ya mencionado, hecho por la Asociación de Banqueros de México en el marco del evento "Acciones de la banca comercial en materia de crédito" [17 de junio de 2003], según el cual los bancos destinarán 174 000 millones de pesos a programas de crédito en los siguientes 12 meses: 74 000 millones, a tasas de interés fijas, serán para familias y 100 000 millones para empresas. Las tasas de interés han bajado a niveles no vistos en décadas, *la banca está capitalizada, debido en gran parte a su extranjerización*, y se han realizado cambios legales para dar seguridad a los préstamos, por lo cual hay condiciones para la anunciada reanudación del crédito bancario.

Las empresas mexicanas podrían resistir incluso grandes acontecimientos adversos en el terreno cambiario, en las tasas de interés y en las ventas, *siempre y cuando los mercados de capital estén dispuestos a refinar sus deudas vencidas*.

Según el FMI [2002], en general la salud financiera del sector corporativo mexicano es relativamente buena y solo algunas empresas tienen dificultades externas de pagos. En promedio, el apalancamiento es bajo, aunque en las 25 firmas más importantes es relativamente alto. La estructura de vencimientos de la deuda no presenta peligro, pero la composición monetaria en moneda extranjera es alta, en particular en lo que respecta a la deuda a largo plazo. La posición cambiaria neta total es manejable.

Sin embargo, El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) da a conocer que cada semana una empresa de renombre se declara en proceso de reestructuración o en dificultades para el pago de intereses.

La deuda de estas empresas se sitúa entre 60 y 70 000 millones de dólares, y de ese monto en 2003 y 2004 tendrán que erogar casi 25 000 millones de dólares. [*Excélsior*, 18 de junio de 2003]). Esto es preocupante, pues aunque esas empresas son viables y eficientes, sin un programa que les permita alargar sus plazos, difícilmente van a salir adelante, pues no tienen la misma calificación de riesgo crediticio que el gobierno mexicano. A pesar de que el porcentaje de compañías en problemas es muy pequeño, se trata de empresas grandes, en especial de los sectores de telecomunicaciones, siderúrgicos, autopartes, construcción y textil.

III. FUENTES LOCALES DE FINANCIAMIENTO

a) Crédito bancario

A pesar de la consolidación del sector bancario y de su fortalecimiento en los últimos años,⁴ el *crédito bancario al sector privado* declinó sustancialmente en términos reales desde la crisis que generó el *Efecto Tequila*. Las razones para esto son: a) Altas tasas de interés hasta 2001; b) Resistencia de los bancos a proporcionar crédito, al considerar que son pocos los clientes del sector privado que pueden considerarse sujetos dignos de crédito; c) Incertidumbre económica; d) Ajuste de los bancos a su nueva estructura corporativa tras la consolidación del sistema bancario vía fusiones y adquisiciones de bancos nacionales por bancos extranjeros; e) Declinación de la demanda de crédito, a medida que las empresas se reestructuraron para reducir el endeudamiento; f) Débil funcionamiento del sistema judicial que limita la capacidad de los acreedores para cobrar incluso los préstamos con garantía colateral, y por último, pero no por ello menos importante; g) *Gran demanda de recursos por parte del sector público*.

⁴ Después de la crisis de 1994-95, el gobierno realizó varias reestructuraciones bancarias y programas de “apoyo” a deudores que ayudaron a restablecer la solvencia del sistema bancario y a evitar pérdidas a los depositantes, aunque en realidad el “rescate” favoreció en esencia a los acreedores; posteriormente el sistema bancario entró en un proceso de extranjerización, por lo cual en la actualidad se considera bien capitalizado y se ha reanudado la rentabilidad. El Programa de Evaluación del Sector Financiero, realizado por el FMI en 2001 consideró que el sistema bancario no presenta riesgos sistémicos y que todos los bancos, excepto uno, cumplían con los requisitos de capital.

En estas circunstancias, *los bancos se concentraron en el gobierno y las grandes empresas*, y se negaron a aceptar el riesgo de ampliar la concesión de préstamos. Sin embargo, con las tasas de interés más bajas y estables desde 2001, y con el crecimiento de un mercado para los instrumentos a largo plazo, los bancos se sintieron presionados a reanudar sus préstamos en una escala más amplia; de ahí que la Asociación de Banqueros de México haya anunciado las “Acciones de la banca comercial en materia de crédito” [17 de junio de 2003];⁵ esto a pesar de que el FMI había señalado que el crédito bancario en una escala más amplia no se reanudaría mientras no se hicieran realidad el crecimiento económico sostenido, la reforma fiscal y la recuperación económica estadounidense.

Cuando menos hasta el anuncio de junio de 2003, el financiamiento de los bancos locales además de escaso era principalmente de corto plazo. De ahí que en los últimos años 60% de ese financiamiento se haya usado sobre todo como capital de trabajo y menos de 17%, para financiar inversión. Como el crédito de proveedores es de corto vencimiento, las empresas han dependido del financiamiento de bancos extranjeros, de bancos de desarrollo, de recursos del mismo grupo o de fuentes de financiamiento internas para financiar el gasto de inversión, el cual requiere de crédito a largo plazo.

La contracción, concentración e internacionalización han sido las principales características del sistema bancario mexicano desde la crisis de 1994-1995. Se registró un proceso de fusiones y adquisiciones privadas, intervenciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y reestructuración de los bancos bajo control del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).⁶ El costo de la crisis explícitamente asignada al sector público, medida por la cantidad total de deuda neta del IPAB relacionada con gastos en efectivo por el IPAB o el gobierno, es equivalente a cerca de 20% del PIB.

⁵ De acuerdo con el anuncio hecho por la banca en junio de 2003, se pretende otorgar 300 000 nuevos créditos a empresas medianas y pequeñas por un monto de 30 000 millones de pesos. Asimismo, se canalizarán 70000 millones de pesos para financiamiento empresarial vía crédito y emisiones en mercados, por lo que al segmento empresarial no corporativo se destinarán 100 000 millones de cartera adicional. Esa cantidad es baja si se considera el tamaño de la economía y la capacidad de financiamiento de la banca en relación con su capitalización. De lograrse esa meta, el financiamiento de la banca a las empresas tendría un incremento de casi 23% en términos reales. Con tasas de interés en niveles adecuados y una banca bien capitalizada, el financiamiento debe fluir a la actividad productiva.

⁶ En diciembre de 1998, mediante un pacto en el Congreso entre el PRI y el PAN se llegó a un acuerdo, que en lo esencial coincidió con la iniciativa presidencial, conforme al cual el Fobaproa entró en liquidación y fue sustituido por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), encargado de sanear, capitalizar y modernizar el sistema financiero mexicano y *al cual fueron trasladados los pagarés del Fobaproa que se consideraron producto de operaciones lícitas. La legitimidad de estas obligaciones fue objeto de escrutinio mediante auditorías, y el monto resultante*

Hasta la *crisis que generó el Efecto Tequila*, los bancos fueron la principal fuente de crédito al sector privado en México, pero después de esto los activos del sistema bancario se contrajeron de 55% del PIB en 1994 a 37% en 2000. Aun más espectacular fue la contracción del crédito bancario al sector privado, que representó 43% del PIB a fines de 1994 y bajó a 10% del PIB a fines de 2000. Esta contracción empezó a superarse en el segundo semestre de 2000 y el principio de la recuperación se observa desde entonces, confirmado por el anuncio hecho por los banqueros en junio de 2003.

La competencia del mercado de bonos empezó a afectar la rentabilidad de los bancos; para superar esta situación es que los bancos están más dispuestos a tomar riesgos crediticios.

Falta ver si se hace realidad esta ampliación del crédito, pues la concentración del sistema bancario mexicano y *el alto nivel de propiedad extranjera podrían exacerbar la tendencia a proporcionar crédito en su mayor parte a las grandes empresas*, al menos en la etapa inicial, pues son las únicas que han podido mantener relaciones con los bancos.

En una etapa posterior, es seguro que las compañías con más alta calificación incrementarán su endeudamiento con el exterior –ya que están en una mejor posición para acceder a los mercados internacionales de capital– y esto abrirá los mercados internos de capital a las empresas con más baja calificación crediticia.

se transfirió al Fisco y se asimiló formalmente a la deuda pública interna. Dicha cifra ascendió aproximadamente a 65 000 millones de dólares, que por incorporarse a la deuda pública deteriorará las precarias condiciones de vida que padecen unos cuarenta millones de compatriotas, pues el rescate bancario será pagado por todos los mexicanos cuando menos por dos generaciones. La OCDE calcula que el costo del rescate bancario realizado por el gobierno asciende a cerca del 15% del PIB de 1998, aunque otros cálculos la sitúan en un porcentaje aun mayor. El apoyo concedido al sector bancario excede con creces lo que ingresó a las arcas gubernamentales por concepto de venta de las instituciones bancarias: al nacionalizarse la banca (septiembre de 1982), el gobierno pagó por ella 20 000 millones de dólares, al reprivatizarla (1992) la vendió en 27 000 millones. El rescate bancario asciende aproximadamente a 65 000 millones de dólares. Con esto quedó totalmente invalidado el objetivo de la estrategia privatizadora. Al igual que el paquete internacional de rescate a México, el del sector bancario nacional por parte del gobierno, fue guiado por el propósito de proteger a toda costa al sector financiero, desatendiendo al sector productivo y haciendo oídos sordos ante las demandas populares de desarrollo social. Uno y otro caso obedecen a imposiciones del FMI. El propósito de la “ayuda” internacional fue evitar que la administración zedillista se viera en la imposibilidad de convertir a dólares las inversiones que tenían en México los ahorradores extranjeros (fondos mutuales, bancos, compañías de seguros y empresas transnacionales); así pues, el paquete de apoyo financiero benefició principalmente a los acreedores y consiguió evitar repercusiones en el nivel mundial.

Para que el otorgamiento de crédito sea duradero y para que sigan creciendo las otras fuentes de financiamiento para las empresas privadas, el sector público debe *reducir su absorción de ahorros internos y liberar esos recursos para la inversión privada*. Entre 1995 y 2001, los requerimientos de endeudamiento neto del sector público equivalieron, en promedio, a 60% de los ahorros financieros internos.

Habría que esperar que los bancos diversifiquen sus fuentes de ganancias haciéndolas *menos dependientes del ingreso procedente de la tenencia de valores gubernamentales*, y así retomen su papel en la intermediación financiera.

La concentración en el sistema bancario se evidencia en el hecho de que la participación en los activos bancarios totales de los cinco mayores bancos subió de 65% en 1994 a 76% en 2000, y a 82% con la compra de Banamex por Citigroup. Aun más espectacular es el aumento de la participación en ese renglón de los bancos controlados por extranjeros: 24% en 1998, casi 50% en 2000 y 70% tras la compra de Banamex por Citigroup.

De acuerdo con el FMI [2001], por la fuerte participación de bancos extranjeros, la aún baja participación de los bancos en la intermediación financiera y el crecimiento del mercado de bonos local, *el sistema bancario no representaría un riesgo sistémico para la economía mexicana*.

b) Crédito no bancario

A diferencia del crédito bancario, el financiamiento no bancario y el financiamiento del exterior mantuvieron el paso con el crecimiento del PIB y desde 1997 incrementaron de manera significativa su participación en el crédito privado y estimularon el desarrollo de los mercados internos de capital; prueba de esto último es una considerable emisión de bonos empresariales. Los proveedores de crédito no bancario incluyen: Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles);⁷ fondos mutuos; Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores); compañías de seguros; uniones de créditos; y otras instituciones como empresas arrendadoras y de factoraje, cooperativas de ahorros y préstamos; casas de corretaje y fideicomisos de desarrollo.

⁷ Estas instituciones se financian vía préstamos proporcionados por los bancos comerciales, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y colocaciones de papel comercial.

Aunque este tipo de instituciones fueron responsables de solo 12% del crédito total al sector privado a fines de 2001, están adquiriendo rápidamente un papel prominente en financiar al sector corporativo.

Los fondos bajo la administración de los inversionistas locales institucionales han crecido de manera muy activa en los últimos años: los fondos de pensiones crecieron 52% solo en 2001 y los fondos mutuos 60%. La base de inversionistas institucionales locales está creciendo, pero es pequeña en relación con la de otros países emergentes y el número de inversionistas pequeños es muy bajo, esto debido a que la industria local de fondos mutuos, crucial para aumentar el número de inversionistas pequeños, aunque está creciendo, es aun incipiente.

El crecimiento de los fondos mutuos se vio estimulado por la declinación en las tasas de interés bancarias, pues los ahorradores buscaron oportunidades más lucrativas y los bancos alentaron a sus clientes a cambiar sus recursos de depósitos bancarios a sus propios fondos mutuos.

La participación de los inversionistas institucionales en el mercado de valores gubernamentales a tasa fija y largo plazo ha sido fuerte, y las emisiones gubernamentales han facilitado la aparición de emisores empresariales.

Los fondos en poder de compañías de seguros, fondos de pensiones administrados por privados, planes de pensiones voluntarios y fondos mutuos se estiman en 11% del PIB, menos que en la mayoría de los grandes países latinoamericanos (Argentina, 12%; Brasil, 38%, Chile, 75%).

c) Bolsa Mexicana de Valores (BMV)

La *BMV* no ha sido una fuente importante de financiamiento en los últimos años, debido sobre todo a que desde la crisis rusa (1998) las acciones de los mercados emergentes no son atractivas y los inversionistas institucionales nacionales aun no desempeñan un papel importante en la *BMV*. *Entre 1994 y 2001, la capitalización del mercado en la BMV declinó de 45% a 20% del PIB*. La capitalización ascendía a 129 000 millones de dólares a fines de mayo de 2002; esto es muy bajo no solo si se le compara con las economías avanzadas, sino también con otros países emergentes. *Los extranjeros desempeñan un papel muy importante, ya que poseen casi la mitad de la capitalización del mercado* (véase cuadro 7).

Los inversionistas en mercados de valores son menos de 1% de la población lo cual es un porcentaje muy pobre en relación con otros países (68% en Canadá, 44% en Estados Unidos, 23% en España).

Solo un grupo restringido de empresas mexicanas tienen acceso a los mercados internacionales de capital. Desde 1995, más de 40 empresas mexicanas han emitido bonos en los mercados internacionales, y desde la crisis rusa, cuando el atractivo de estas emisiones disminuyó de manera categórica, menos de 10 compañías disfrutaban de un grado de inversión que les permite el acceso a una base más amplia de inversionistas; el acceso al mercado del resto de las empresas sigue vinculado a las percepciones acerca del desempeño de los países emergentes.⁸

El mercado de valores mexicano está dominado por la negociación diaria de valores de deuda gubernamental a corto plazo. Esta negociación ocurre fuera de bolsa (*over the counter market*) y representa más de 97% del volumen diario negociado.

La bolsa ha tenido una actividad en continua declinación. El número de empresas cotizadas⁹ decreció de 215 en 1993 a 178 en 2001. Además, la propiedad de las mismas está muy concentrada, lo que indica que la liquidez en el mercado accionario es baja, pues solo una pequeña fracción de las acciones es negociada; esto

⁸ La información disponible sobre la situación económica y financiera de un país está sujeta a la interpretación de los participantes en el mercado, la cual puede cambiar de improviso. Ante esto, ninguna información, transparencia o supervisión puede evitar fugas recurrentes de capital, retiro de depósitos, pánico y crisis en los mercados accionarios, de bonos, inmobiliarios o monetarios. [Rojas-Suárez, 2002] Además, la inestabilidad financiera de un país subdesarrollado por lo general resulta en el deterioro de las percepciones sobre la solidez financiera de otros países clasificados ampliamente como “similares”, sin considerar que muchos de ellos están en buena situación económica; así, surge el problema del contagio a países y mercados que de un momento a otro dejan de tener acceso a fuentes privadas de financiamiento. Por ello, en varias ocasiones una crisis en un país subdesarrollado provoca el retiro del financiamiento a todo un bloque, incluso a los que tienen una situación económica favorable; en tal escenario, la inestabilidad es casi permanente y hay fuertes presiones sobre el sistema financiero global. En general se considera que este fenómeno es difícil de evitar y que lo más que se puede hacer en las condiciones actuales es reducir la frecuencia de las crisis. Esto demuestra, entre otras cosas, que los mercados financieros internacionales están técnicamente muy avanzados, pero precariamente supervisados y por ello son tan volátiles.

En ausencia de una adecuada supervisión internacional o de un prestamista de última instancia, los contagios financieros se extienden rápidamente, más allá de la capacidad incluso de las más sólidas autoridades supervisoras financieras nacionales, que no pueden controlar las nuevas interrelaciones entre países creadas por el proceso de globalización. En el nivel global no existen ni siquiera los rudimentos de un banco central, solo autoridades regulatorias financieras (FMI, BPI, IOSCO, IAIS). Una eficiente arquitectura financiera global debe resolver la falta de acceso de los países subdesarrollados a los mercados internacionales de capital y los problemas que conducen a las crisis financieras.

⁹ Por ley, todas las compañías negociadas públicamente deben ser listadas. En el caso de las acciones no hay mercado extraoficial o fuera de bolsa, lo que se conoce como *over the counter market*.

es así también porque la mayoría de las acciones de las grandes corporaciones mexicanas se negocia en Nueva York. Más aún, se ha sugerido que al menos un tercio de las compañías cotizadas debería salir debido a su limitada actividad en el mercado y su limitada viabilidad económica. El volumen negociado a diario en la bolsa declinó de 300 millones de dólares en 1993 a 150 millones en 2001. La capitalización total de mercado de las compañías listadas cayó de 230 000 millones en 1994 a 150 000 millones en 2001. Este volumen diario de negociación está altamente concentrado en un muy pequeño número de emisoras (véanse cuadros 8 y 9).

CUADRO 8

CUADRO 9

La tendencia global hacia la concentración en unos cuantos mercados accionarios muy grandes, hace pensar que en unos años las más grandes compañías se cotizarán en Nueva York, mientras que la BMV será un mercado para las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

IV. DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO

a) Deuda externa

Conforme a la política de las autoridades mexicanas de reducir la vulnerabilidad de la economía nacional, los principales logros en el manejo de la deuda pública han sido: a) La reducción en la participación de la deuda pública externa en la deuda externa total, limitando así la dependencia de fondos extranjeros, diversificando las fuentes de financiamiento y desarrollando un mercado de deuda interna para valores de renta fija; b) Reducción del *roll over*, esto es, del refinanciamiento de una obligación llegada a su vencimiento mediante una oferta de intercambio por otra obligación del mismo tipo; c) El desarrollo de una curva ascendente de

rendimiento para los bonos soberanos en los mercados internacionales de capital; d) El mejoramiento del perfil de amortización de la deuda externa; y e) Operaciones de manejo del pasivo como la amortización anticipada de los bonos Brady.¹⁰

El manejo de la deuda es fundamental para alcanzar la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. Al respecto el gobierno tiene como objetivos:

- Financiar en su totalidad el déficit del sector público en el mercado interno; esto significa que no haya adiciones netas al total de deuda externa (con la excepción de los proyectos Pidiregas, véase recuadro 1).
- Extender el perfil de vencimientos de la deuda externa reduciendo el riesgo; de no obtener refinanciamiento, bajar los costos por concepto de servicios y diversificar la base de inversionistas.
- Extender el promedio de vida de la deuda interna y desarrollar una curva de rendimiento a largo plazo de los instrumentos domésticos a tasa fija.

Las autoridades podrían mejorar aun más su estrategia de manejo de la deuda desarrollando un límite para la deuda del sector público, racionalizando y reestructurando los tipos de instrumentos disponibles en el mercado interno y mejorando la coordinación entre los emisores del sector público.

La relación de deuda pública a PIB se elevó mucho como resultado de la crisis que generó el *Efecto Tequila*, revirtiendo todas las ganancias obtenidas en el periodo anterior, siguiendo a la reestructuración de los pasivos externos en 1989-90 (programa de bonos Brady) y a la consolidación fiscal de principios de los

¹⁰ Esto refleja, según los organismos financieros internacionales, "disciplina fiscal", una mejor administración de la deuda externa en los últimos años, y el desarrollo del mercado financiero interno en el que se satisfacen en buena medida las nuevas necesidades del financiamiento público. El perfil de la deuda pública externa tiene ahora mayores plazos, menores costos, y vencimientos inferiores a los 6 000 millones de dólares anuales para los siguientes años. En periodos recientes también se saldaron los compromisos con el FMI y con el gobierno de Estados Unidos contraídos a raíz de la crisis económica de 1995. La amortización anticipada de los bonos Brady, aunque supone una menor presión de la deuda sobre las finanzas públicas, no resuelve el problema del alto endeudamiento; significa ahorros en el servicio de la deuda pero el saldo sigue siendo muy cuantioso, ya que los excesos acumulados durante casi tres décadas serán difíciles de eliminar.

noventa. Debido a la gran participación de la deuda externa antes de la crisis (más de 60%), el incremento en ella puede atribuirse casi totalmente a la devaluación del peso, a la sustitución de pasivos externos por bonos internos vinculados al dólar (Tesobonos) que fueron emitidos antes de la crisis y al paquete de “rescate” del FMI.

Alrededor de la mitad de los 98 400 millones de dólares a los que ascendía en 2001 la deuda pública externa (incluyendo Pidiregas) se halla en forma de bonos, cuya participación se ha incrementado en años recientes. La participación de la deuda multilateral, bilateral y bancaria, ha declinado, y como ya hemos señalado, los bonos Brady fueron amortizados en forma anticipada a mediados de 2003.

La deuda externa a corto plazo representa 15% de la deuda externa total. El promedio de vencimiento de los valores externos es cercano a ocho años, y no hay una concentración importante de amortizaciones en un año determinado, cuando menos hasta 2010 (el máximo de amortizaciones de 9 700 millones de dólares en 2004 representa menos de 11% de la deuda pendiente). Por consiguiente, el perfil relativamente favorable de amortización de los instrumentos a largo plazo, combinado con la baja participación de la deuda a corto plazo y la diversificación de acreedores, parecería indicar que *el riesgo de refinanciamiento de la deuda externa es relativamente bajo*. Pero están por verse las repercusiones que la guerra en Irak tendrá sobre la economía mundial, que podrían llegar a ser de proporciones incalculables.

Los riesgos monetarios y de tasa de interés de los pasivos externos son también relativamente bajos. 71% de la deuda externa total está nominada en dólares, 4.8% en yenes y 4% en la canasta de monedas usada por los bancos multilaterales y 1.7% en euros y otras monedas. La alta exposición en dólares se explica y justifica por los fuertes vínculos entre México y Estados Unidos y por el hecho de que las ganancias del sector público en divisas son en dólares. Además, el relativamente bajo nivel de *deuda pública externa (16% del PIB)* comparada con la de otros emisores de mercados emergentes, el alto nivel de reservas de divisas (54 000 millones de dólares a mediados de 2003), y el hecho de que 28% de los ingresos gubernamentales se asocian con exportaciones petroleras o ventas internas de combustibles nominadas en dólares, dan base a que de manera oficial se considere que el riesgo monetario del sector público es relativamente bajo.

La participación de deuda externa a tasa fija es cercana a 75% del total, por lo que el riesgo asociado a la volatilidad de la tasa de interés es bajo.¹¹ Sin embargo, se plantea un dilema entre reducir el riesgo por la

¹¹ Para la deuda del gobierno federal (excluyendo Pidiregas), la participación de la deuda a tasa fija es de 90%

tasa de interés y el costo del interés que tendría que pagarse, suponiendo una curva de rendimiento ascendente, que es el caso de la deuda externa de México hoy día.

Las estadísticas de la deuda pública en México abarcan casi todos los aspectos, pues incluyen pasivos contingentes debidos a garantías gubernamentales, fideicomisos del sector público, y pasivos asociados a programas de apoyo a deudores. Gracias a ello, la probabilidad de incrementos repentinos en la deuda pública debidos a pasivos no divulgados es reducida.

Hay sin embargo otras fuentes conocidas de *pasivos contingentes*: a) Los sistemas de pensiones, que se tratarán más adelante; b) El interés ofrecido por el gobierno en algunos programas de reestructuración de deuda aplicados durante la crisis bancaria, y los más importantes, c) Los llamados *proyectos Pidiregas*.

Esto contradice los anuncios oficiales de reducción de la participación de la deuda externa en la deuda total. La deuda por concepto de los Pidiregas (véase recuadro 1), *se está incrementando, pues una gran parte de la inversión de Pemex y de la CFE está adoptando esta forma*. Las obligaciones por concepto de Pidiregas equivalen a 80% de la nueva deuda pública externa. Como ya se dijo, a fines de 2001, la deuda pública externa ascendía a 98 400 millones de dólares; de esa deuda Pidiregas representa 19%.

Los Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) son proyectos de inversión del sector público financiados y realizados por el sector privado, los cuales tienen un impacto presupuestal diferido. Aunque la información sobre el total de pasivos de Pidiregas está disponible, *las estadísticas de deuda pública no consolidan esta información con la deuda externa*, y es por ello que se dice que se reduce la participación relativa de la deuda externa. Del total de pasivos pendientes de proyectos Pidiregas, Pemex es responsable de casi 15 000 millones de dólares

CUADRO 1

PIDIREGAS

En diciembre de 1995, durante la administración de Ernesto Zedillo, se hicieron enmiendas legales que permitieron emprender *Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto*, conocidos como *Pidiregas*, los cuales consisten en proyectos estratégicos de infraestructura productiva a largo plazo del sector público, pero financiados y realizados por el sector privado, y *cuyo impacto en el presupuesto, como su*

nombre lo indica, es diferido. La aplicación de este programa se inició en 1997, y aunque no está especificado que se limite a proyectos de infraestructura relacionados con la energía, hasta ahora solo se ha utilizado con ese fin.

Las obligaciones totales actuales de Pemex por concepto de sus Pidiregas equivalen a siete años y medio de futuras exportaciones de petróleo. Los compromisos de pagos asociados a los Pidiregas generan presiones de corto plazo sobre el gasto, y por tanto, sobre el monto del déficit público.

Hay que señalar la falta de transparencia en las cuentas públicas por el tratamiento contable que reciben los Pidiregas. El presupuesto que aprueba el Congreso cada año para las empresas públicas no especifica el origen de los fondos y da la impresión de que éstos provienen exclusivamente de los impuestos.

Del total de obligaciones por concepto de Pidiregas, a la CFE corresponde 19% y a Pemex 81%.

“México no puede seguir enfrentando los retos del crecimiento de la industria eléctrica por Pidiregas”, porque “no garantiza las mejores condiciones para el Estado a mediano y largo plazos”; “es un paliativo, no una solución permanente al problema de la expansión de la industria eléctrica” [ONU, 2001].

El empleo de este esquema “asigna los riesgos al Estado y no al sector privado”; además de ello “[...] compiten con el gasto social, desestabilizan los equilibrios macroeconómicos, socavan la viabilidad financiera de las empresas y reducen la capacidad de endeudamiento del Estado”.

Las propias autoridades mexicanas reconocen, según la CEPAL, que “los esquemas financieros mediante los cuales participa actualmente el sector privado no representan una verdadera inversión de capital por parte del sector privado, ya que el Estado asume los riesgos de inversión” y “el capital privado fluye gracias a las garantías gubernamentales”.

El mecanismo de financiamiento y garantía es el siguiente: *Pemex Project Funding Master Trust*, una filial extranjera de Pemex creada con el fin de obtener financiamiento para los proyectos Pidiregas, emite títulos de crédito a “compradores institucionales calificados” en la comunidad internacional. Pemex emite una garantía plena, incondicional e irrevocable para beneficio de los tenedores de esos documentos. A su vez, las subsidiarias de Pemex proporcionan garantías solidarias. Así pues, Pemex Master Trust recibe y maneja todos los recursos obtenidos para cada proyecto Pidiregas, proporciona financiamiento a los contratistas del sector privado que realizan esos proyectos para Pemex, y hace todos los pagos de principal e intereses a los tenedores de sus documentos. Pemex utiliza a Pemex Finance Ltd. (una compañía en las Islas Caimán) para hacer frente a sus obligaciones como Master Trust.

Los Pidiregas y el hecho de que para cubrir la demanda interna México importe 11% del gas natural, 29% de gas LP, 26% de gasolina, 20% de *fuel oil*, hace indispensable luchar por la *defensa de la soberanía nacional*.

Pidiregas ha permitido al sector público emprender proyectos de inversión que de otro modo hubieran sido aplazados, a causa de recortes presupuestales derivados del efecto de la volatilidad económica en las finanzas públicas, pero han complicado el manejo de la deuda al fragmentar una parte significativa de la deuda en un gran número de operaciones para financiar proyectos.

Pidiregas surgió en plena crisis precedente al *Efecto Tequila*, cuando los recursos presupuestales eran muy limitados y estaban cerrados los mercados financieros internacionales. En ese contexto, los Pidiregas permitieron atraer capital a largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos altamente rentables; esto último es muy importante, porque las obras de infraestructura financiadas mediante este mecanismo, al entrar en operación, deben generar ingresos suficientes para cubrir el servicio de la deuda que originaron.

Así pues, los Pidiregas se crearon cuando el acceso a los mercados de capital era muy limitado; pero México ha obtenido ya el grado de inversión y está haciendo cambios para diversificar su acceso al capital (mercado municipal, crecientes fondos de pensiones y un mercado bancario local bien capitalizado). No obstante, las autoridades han decidido seguir utilizando este esquema como el método principal de emprender proyectos estratégicos multianuales en el sector energético. En el periodo 2000-2009, los proyectos de inversión financiada cubrirían 58% del programa de obras de la CFE; en generación alcanzarán 97.7%; esto no puede continuar de manera indefinida, pues la deuda crecería exponencialmente hasta llegar a un punto insostenible.

Además, hay que considerar que las obligaciones por Pidiregas son solo parte de las obligaciones de deuda tanto de la CFE como de Pemex. Paradójicamente, si continúa el uso de estos proyectos, podrían exacerbarse los problemas financieros que se pretendía eliminar.

Los riesgos cambiarios de los Pidiregas, en el caso de Pemex, son limitados, porque parte importante de los ingresos de la paraestatal provienen de exportaciones de crudo denominadas en dólares. Sin embargo, podrían surgir problemas por falta de coincidencia entre el momento en que se reciben los recursos y el momento en que se tienen que efectuar los pagos. Asimismo, cambios drásticos en los precios de los hidrocarburos podrían impactar de manera severa la capacidad de un proyecto específico para generar suficientes ingresos para cubrir sus obligaciones. Un dato revelador de un peligro latente es que Pemex ha comprometido el equivalente a siete años y medio de exportaciones de petróleo futuras.

A diferencia de Pemex, la CFE sí está muy expuesta al riesgo cambiario, pues sus ingresos se encuentran en pesos mexicanos.

Incrementos similares a los del año 2002 en nuevos proyectos Pidiregas duplicarían en cuatro años el nivel de las obligaciones de Pemex. Durante el primer semestre de 2002 las amortizaciones y el pago de intereses derivados de la inversión financiada ascendieron a 379 y 488 millones de dólares, respectivamente. Un incremento del déficit del sector público derivado de Pidiregas traería serias consecuencias en materia inflacionaria y de endeudamiento.

La coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Pemex Master Trust (el principal emisor de proyectos Pidiregas) es buena, pero la introducción de un emisor separado de Pemex crea confusión en el mercado respecto a la consolidación de los pasivos de Pemex. El manejo contable interno de los Pidiregas no se ajusta a las normas internacionales, conduciendo a problemas en la consolidación de las estadísticas de la deuda del sector público. Aunque el gobierno da a conocer abundante información sobre deuda pública, la misma está dispersa en varias publicaciones y es difícil de analizar. Para superar esto conviene *integrar la deuda asociada a los proyectos Pidiregas a la del gobierno federal; además, los planes de financiamiento externo deben incluir de manera explícita los requerimientos financieros de Pidiregas.*

Aunque la mayor parte del monto de los Pidiregas se contabiliza como deuda contingente, los mercados financieros internacionales consideran las colocaciones de deuda de los organismos públicos como deuda soberana, y en consecuencia se suman a las del gobierno federal.

b) Deuda interna

La deuda interna bruta total a fines de 2001 era de casi 1.9 billones de pesos (32.7% del PIB). Los dos más grandes emisores en el mercado de deuda interna son el gobierno federal y el IPAB. Cada uno de ellos representa cerca de 46% del total de la deuda pendiente, y el restante 8% se compone de pasivos internos de empresas públicas y de fideicomisos del sector público.¹²

¹² Los principales emisores de deuda pública son el gobierno federal, el Banco de México, el IPAB y el Farac. Cada segmento del mercado está asignado a un solo emisor para que no haya competencia con similares instrumentos entre los emisores. Los instrumentos de deuda interna del gobierno federal son: a) **Cetes**. Certificados de la Tesorería, valores de corto plazo (28, 91, 182 y 364 días); los primeros dos se subastan semanalmente, los de 182 días, quincenalmente y los de 364 días, mensualmente; b) **Bondes**. Bonos de desarrollo a tres y cinco años con cupones indexados a tasas de interés a corto plazo (Cetes a 91 y 182 días, respectivamente) emitidos cada dos semanas; c) **Udibonos**, bonos de desarrollo denominados en unidades de inversión (Udis) a cinco y diez años, indexados a la inflación y emitidos cada seis semanas; d) **bonos a tasa fija**, a tres, cinco y diez años, emitidos mensualmente. El Banco de México emite bonos de regulación monetaria (**Brems**) a un año y tres años, indexados a tasas de interés interbancarias, cuyo propósito es regular la liquidez en el mercado de dinero. El IPAB emite en subastas semanales **Bonos de Protección al Ahorro (BPA)**, a tres y cinco años, indexados a los Cetes. El Fideicomiso de apoyo al rescate de autopistas concesionadas (**Farac**), que reestructuró los pasivos asociados a concesiones de cuotas de peaje, emite **Pagarés de Indemnización de Carreteras (PICs)** a 5, 10, 15, 20 y 30 años, indexados a la inflación.

Las autoridades han promovido el desarrollo de un mercado para los instrumentos de deuda del sector público, al adoptar un programa regular de emisión e introducir un sistema de tenedores de mercado.¹³ Esto ha permitido al gobierno extender el promedio de vencimiento y duración de su deuda interna, primero al emitir bonos a largo plazo indexados a la inflación o a tasas de interés a corto plazo, y más recientemente, bonos a largo plazo con tasa fija.

Sin embargo, la *deuda interna*, a diferencia de la externa, sigue sujeta a considerables riesgos de refinanciamiento y de tasa de interés, pues a raíz de la *crisis que generó el Efecto Tequila* se introdujeron valores indexados para extender el promedio de vencimiento de la deuda en un contexto caracterizado, hasta recientemente, por altas tasas de interés. Aunque se ha progresado en incrementar el promedio de duración de la deuda interna, la deuda a corto plazo e indexada plantean un problema, ya que combinadas equivalen a 80% de la deuda interna total: la deuda a corto plazo representa 20% del total de la deuda interna, y los instrumentos de largo plazo indexados a tasas de interés a corto plazo representan 60% del total de la deuda interna. Dado el corto promedio de vencimiento de la deuda interna, su perfil de amortización muestra grandes concentraciones, pues casi 60% de la deuda pendiente vence antes de 2004.

Aunque en los últimos años el sector público se ha beneficiado de las condiciones de liquidez relativamente favorables de los mercados de capital internos y de la declinación en las tasas de interés internas, si las condiciones del mercado permanecen favorables, las autoridades deben seguir retirando de manera gradual los instrumentos indexados emitidos por el gobierno federal y el IPAB y reemplazarlos por bonos a tasa fija para reducir los riesgos de mercado. Se confía en que la reducción en las tasas de interés y el rápido crecimiento de los inversionistas institucionales nacionales facilitarán este proceso.

Convendría quizás hacer menos emisiones pero por mayores montos, de preferencia por una sola agencia gubernamental, lo que facilitaría la adopción de un sistema para manejar el riesgo del sector público de manera integral.

¹³ Los hacedores o tenedores de mercado son los que sostienen un mercado; pueden ser empresas de corretaje o bancos que aseguran en forma permanente la contrapartida, esto es, la compra y la venta en un mercado bursátil o de divisas.

V. SISTEMAS DE PENSIONES

Los sistemas de pensiones constituyen *un elemento fundamental del análisis acerca de la vulnerabilidad de cualquier economía*. En el caso de México, *los gastos por este concepto crean problemas de viabilidad financiera al acumular pasivos en el sector público*. Tanto los costos de transición de la reforma de 1997 al sistema de pensiones, como el desequilibrio financiero en los sistemas de pensiones para los trabajadores del sector público generarán presiones significativas sobre el presupuesto en un futuro no distante.

Los gastos presupuestales por pensiones se han estado incrementando a una tasa anual de 7% en años recientes. Si esta tendencia continúa, los gastos sobre pensiones en el presupuesto podrían ascender a 2.3% del PIB en 2007. Sin embargo, la tasa de incremento en los gastos de pensiones podrían incluso ser más alta a más largo plazo, ya que la mayoría de los esquemas de pensión del sector público se enfrentarán a dramáticas presiones demográficas en los próximos 10 o 20 años.

La inversión de los fondos de pensiones está actualmente limitada a los instrumentos de ingreso fijo. Instituciones como el FMI están presionando para que se amplíe el acceso de los fondos de pensiones a instrumentos financieros para incrementar el rendimiento de los ahorros para el retiro.

Los cambios recientes en los requisitos de inversión para los *fondos de pensión* y la declinación en las tasas de interés han llevado a invertir más en valores privados. De hecho, estos cambios han tendido a ampliar las alternativas de activos en los cuales pueden invertir los fondos de pensiones. Aunque antes podía invertirse un máximo de 35% del portafolio de los fondos de pensiones en valores emitidos por entidades privadas, este límite ha sido eliminado. En su lugar, los límites actuales se establecen en términos de la calificación de crédito del emisor, evadiendo el hecho de si el emisor es público o privado. Ahora, los fondos de pensión pueden invertir hasta 100% de su portafolio en valores calificados AAA (en la escala local), hasta 35% en AA y hasta 5% en A.

Aunque las restricciones sobre las inversiones de los fondos de pensiones se han moderado, se mantiene la de invertir en valores emitidos solo por entidades mexicanas, tener al menos 51% de su portafolio en valores protegidos contra la inflación, y no pueden invertir en acciones. Pueden tener un máximo de 10% de su portafolio en valores en moneda extranjera, que deben ser emitidos por entidades nacionales. Las restricciones han hecho a los fondos de pensiones inversionistas cautivos del mercado local de ingresos fijos. Sin embargo, para suavizar tales restricciones, mitigar el riesgo país, y permitir a los fondos de pensiones obtener un rendimiento satisfactorio sobre sus inversiones, se están planeando más cambios; uno de ellos es permitir a

los fondos de pensiones invertir en valores emitidos por no residentes. Los cambios a esta ley permitirían a las Siefores invertir hasta 20% de su portafolio en valores emitidos por entidades no residentes.

Tanto el *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo* como el *Plan de desarrollo nacional 2001-2006* incluyen la reforma fundamental del sistema de pensiones como una meta estratégica del gobierno, no obstante los costos de transición que generarán tales reformas.

VI. EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

La *Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero* mexicano, *EESF (Financial System Stability Assessment, FSSA)*, llevada a cabo de manera conjunta por el FMI y el Banco Mundial, como parte del *Programa de Evaluación del Sector Financiero (Financial Sector Assessment Program, FSAP)* que ambas instituciones realizan en varios países, concluyó que en años recientes el sistema financiero mexicano ha mejorado su resistencia a conmociones externas, y ha avanzado en la aplicación de los códigos y normas internacionales. En consecuencia, es probable que el sector bancario no ocasione problemas sistémicos; afirman esto porque los indicadores de solidez de los bancos han mejorado de manera sustancial y el sector bancario ha fortalecido su base de capital y cubre los requisitos regulatorios, como resultado de operaciones de restructuración de la deuda y sobre todo de la creciente participación extranjera.

Los organismos internacionales mencionados consideran que la supervisión del sector financiero ha mejorado al perfeccionar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) su capacidad para identificar y hacer un seguimiento de los riesgos tomados por los bancos. La legislación aprobada por el Congreso en abril de 2001 aumentó los poderes de supervisión de la CNBV, al mejorar la supervisión transfronteriza, permitiéndole establecer regulaciones para los conglomerados financieros e introduciendo medidas correctivas prontas que proporcionarán a las autoridades adecuadas herramientas para tratar a los bancos con problemas de una manera oportuna y transparente.

De acuerdo con la evaluación que realizó el FMI, México no cumple plenamente con las normas y códigos en los mercados de seguros y de valores, determinados por la *International Organization of Securities Commission (IOSCO)* y la *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, pues se detectan deficiencias en las

áreas de administración corporativa, autonomía de la CNBV y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Tampoco se cumple en su totalidad con los *Principios Básicos de Basilea para la efectiva supervisión bancaria y con los Principios Básicos del Comité sobre sistemas de liquidación y pago del BPI*. Las reformas para superar estas deficiencias están en camino (véase recuadro 2).

Impedimentos para adherirse a los Principios Básicos de Basilea son la fragmentación de poderes y la insuficiente coordinación entre las diferentes agencias responsables de la supervisión bancaria. Se está revisando la coordinación entre esas agencias, pues aunque la estructura legal establece claramente que la CNBV es la agencia responsable de la supervisión y regulación bancaria, hay una *fragmentación de facultades, puesto que la SHCP, el Banco de México y hasta el IPAB están también involucrados con las responsabilidades regulatorias*. La estructura regulatoria fue enmendada, entre otras cosas, para armonizar las regulaciones de los bancos de desarrollo de propiedad estatal con las de los bancos privados.

La autoridad supervisora debe ser una agencia o varias agencias *estrechamente coordinadas actuando como una*. El recientemente creado Comité de Coordinación de las Instituciones Financieras (que involucra a todas las agencias regulatorias) está reestructurando y racionalizando la información requerida de las instituciones financieras.

Una importante vulnerabilidad del sistema bancario que fue señalada en el EESF es *la falta de una adecuada estrategia de quiebra*. En la actualidad, los bancos en dificultades se mantienen abiertos durante el proceso de reestructuración, lo que es incongruente. No hay reglas claras para evitar que una institución en dificultades, sin garantías adecuadas, siga teniendo acceso a la liquidez del Banco de México. Esta debilidad se vincula con la falta de procedimientos claros para el cierre de los bancos y con el funcionamiento de los sistemas de pago. Con el objeto de superar esta última deficiencia el 7 de noviembre de 2002 se expidió la Ley de Sistemas de Pago [*Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2002].

CUADRO 2

APLICACIÓN DE NORMAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

EL CASO DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

En abril de 1999, fue creado el *Foro de Estabilidad Financiera*, institución encargada de estimular la cooperación entre los gobiernos, mercados y organizaciones internacionales para mejorar la supervisión y la vigilancia financieras. Con este propósito ha establecido, junto con el Banco de Pagos Internacionales, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, la IOSCO, la IAIS y otros organismos, una muy amplia serie de "normas y códigos internacionales para fortalecer los sistemas financieros", los cuales tienen que cumplir los países que aspiren a tener acceso a los mercados internacionales de capital.

Los miembros de ese Foro son el G-7 más Australia, Hong Kong, Singapur y los Países Bajos; estos cuatro países fueron incluidos por ser importantes centros financieros. En vez de ampliar su membresía a países subdesarrollados, el Foro tiene siete grupos de trabajo (temporales) en los cuales participan trece de esos países: China, Hong Kong, India, México, Argentina y Chile, Brasil, Malasia, Singapur, Tailandia, Hungría, Jamaica, y Filipinas. En 2001, Andrew Crockett, del BPI, informó que el *Foro* había iniciado *juntas regionales para discutir en ese nivel las vulnerabilidades del sector financiero*. El FMI inició en 1999 la preparación de Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos (IONC).

La adopción de normas internacionales no garantiza la estabilidad financiera, sino que es tan solo una herramienta más a disposición de los encargados de elaborar las políticas económicas, que eventualmente puede permitir prever las crisis.

Los gobiernos de los mercados emergentes y las instituciones del sector privado, están siendo impelidos por las instituciones financieras internacionales a aplicar esas normas. Pero sucede que al menos en el corto plazo, las normas diseñadas para los países industriales no son adecuadas para los subdesarrollados. El orden de prioridad para aplicar los códigos y normas debe establecerse sobre una base individual, país por país para asegurar buenos resultados. El problema más grave en cuanto a la aplicación de las normas es que en el diseño y establecimiento de dichas normas no han participado los países subdesarrollados por su falta de representatividad en los foros que las diseñan.

La norma de adecuación del capital recomendada por el Acuerdo de Basilea, es un elemento clave de los "Principios básicos para la efectiva supervisión bancaria", que a la vez son la base de las normas del Foro de

Estabilidad Financiera sobre Supervisión Bancaria. Pero sucede que en varios episodios de crisis en los países subdesarrollados, la evidencia ha demostrado que las normas de capital tienen muy poca utilidad como herramienta de supervisión, esto es, los requisitos de capital no bastan para evitar la erupción de severas crisis bancarias. Poco antes de la crisis bancaria de 1994, México afirmaba que la mayoría de sus bancos cumplían plenamente con los requisitos de capital y mantenían un *ratio* muy por encima de 8%. El grado de desarrollo financiero es muy importante para la efectividad de las normas sobre suficiencia de capital. En los industrializados, con mercados de capital muy desarrollados y líquidos, esa norma tiene utilidad, pero no ocurre lo mismo en los países menos desarrollados en los cuales la situación es diferente.

La efectividad de las normas para la supervisión de los sistemas bancarios en los países subdesarrollados exige una mayor participación de esos países en el establecimiento de dichas normas; pero *lo que más interesa a los miembros del Foro de Estabilidad Financiera, es la participación creciente de los inversionistas internacionales extranjeros en las instituciones financieras de los países emergentes, para así, según ellos, "mejorar el funcionamiento de los mercados financieros"*.

De acuerdo con el EESF, la sólida aplicación de políticas macroeconómicas, la reestructuración bancaria, el proceso de consolidación y el fortalecimiento de los vínculos con la economía estadounidense tras la crisis de 1994-95 hicieron a la economía mexicana y a su sistema financiero más resistente a las conmociones y proporcionaron una base favorable para que continuara su desarrollo. El sistema bancario no representa un riesgo a la estabilidad financiera de la economía mexicana pero aún tiene que reanudar el crédito sólido y de amplia base al sector privado. Al efecto, la Asociación de Banqueros de México hizo el multicitado anuncio en junio de 2003.

Esta evaluación hace caso omiso de la situación de vulnerabilidad y de dependencia respecto al exterior de la economía mexicana y deja de lado un elemento clave: *la soberanía nacional*.

CONSIDERACIONES FINALES

El creciente endeudamiento con el exterior por parte del sector privado en años recientes es un factor de vulnerabilidad por los riesgos de reversiones del capital. Las pruebas de liquidez –que comparan la necesidad de financiamiento bruto (en términos de pesos) con el financiamiento disponible en un periodo de acontecimientos adversos en el mercado, indican que una aguda reducción en el acceso al mercado generaría problemas de liquidez en numerosas empresas.

Para que se reanude el crédito bancario a particulares y empresas, es necesario que el sector público reduzca su absorción de ahorro interno, ya que entre 1995 y 2001 sus requerimientos de endeudamiento neto fueron equivalentes, en promedio, a 60% de dicho ahorro.

Los mercados de valores en México desempeñan un papel limitado en la movilización del financiamiento al sector privado y se caracterizan por una alta concentración. Las grandes empresas se financian en el exterior, lo que puede llegar a representar un riesgo, mientras las pequeñas y medianas dependen de sus propios recursos, de préstamos entre compañías, de préstamos de proveedores y de bancos de desarrollo. La emisión de bonos es marginal, aunque está creciendo.

El Programa de Evaluación del Sector Financiero, realizado por el FMI y el Banco Mundial en 2001, consideró que el sistema bancario no presenta riesgos sistémicos y que prácticamente todos los bancos cumplían con los requisitos de capital.

La principal deficiencia de ese sector sigue siendo la insuficiente intermediación¹⁴ de los bancos comerciales. Casi la mitad de los activos productivos de los bancos son papel gubernamental y el rendimiento sobre algunos de estos activos está cayendo rápido. Además, los portafolios de préstamos bancarios son pequeños y concentrados en las grandes empresas, sobre todo extranjeras.

El sistema bancario se fortaleció de manera considerable a raíz de su casi total extranjerización, pero siguió restringiendo el otorgamiento de crédito a empresas y particulares hasta que a mediados de 2003 anunció un

¹⁴ La relación que esas instituciones deben establecer entre el ahorrador y el usuario de los fondos o prestatario.

programa para ampliar la concesión de préstamos. Es preciso aclarar que la situación del sistema bancario es financieramente sólida, pero su extranjerización ha llevado a nuestra economía a un nivel peligroso de dependencia respecto al exterior; esto determina que la banca se maneje con criterios ajenos a los objetivos de desarrollo del país.

Los Pidiregas son una forma camuflada de dar participación a la iniciativa privada nacional y extranjera en Pemex y la CFE. Un incremento del déficit del sector público derivado de Pidiregas, traería serias consecuencias en materia inflacionaria y de endeudamiento. Dicho esquema no puede utilizarse de manera indefinida, pues altos niveles de endeudamiento ponen en riesgo la estabilidad económica nacional.

Es necesario hacer cambios para avanzar en el fortalecimiento de los ingresos federales y estatales en beneficio de la sociedad y de las clases más necesitadas. La "disciplina" en las finanzas públicas ha permitido cumplir con los compromisos con el exterior y reestructurar la deuda en mejores condiciones, pero *parte significativa de deuda contingente, estimada en 2.5% del PIB de 2002, no está contabilizada en los requerimientos financieros*, como son el sistema de pensiones, las universidades públicas, empresas paraestatales y gobiernos estatales.

El progreso alcanzado para mejorar el perfil de madurez de la deuda pública es positivo. Además, el grado de inversión le ha dado acceso a México a una base más amplia de inversionistas institucionales, lo que proporciona ventajas en el acceso a los mercados internacionales de capital frente a mercados emergentes con calificaciones más bajas; esto no necesariamente es algo favorable si se alcanzan altos niveles de endeudamiento. Además de su gran cuantía, *las principales debilidades que existen en cuanto a la deuda interna son los riesgos por interés para su refinanciamiento.*

El riesgo de contagio de crisis en otras economías emergentes parece haber descendido. Los indicadores macroeconómicos se han fortalecido: se reanudó el crecimiento económico (5.6% en promedio entre 1997 y 2000), aunque en 2001 y 2002 fue casi nulo; la inflación ha caído (de 52% anual en 1995 a 5.7% en 2001), la tasa de interés real en valores gubernamentales también ha caído y las reservas internacionales han crecido (54 000 millones de dólares a mediados de 2003). Todos estos son datos coyunturales que pueden cambiar de manera repentina.

Sin embargo, si la declinación de la economía estadounidense continúa, la vulnerabilidad de la economía mexicana podría incrementarse. Una combinación de crecimiento económico más lento y tasas de interés más altas provocarían un incremento de la deuda pública en relación con el PIB. La guerra en Irak y sus efectos en

la economía mundial, una posible baja en los precios del petróleo, la sobrevaloración del tipo de cambio real efectivo, el deterioro de la balanza en cuenta corriente, el creciente endeudamiento con el exterior por parte del sector privado en años recientes, la deuda por los Pidiregas, todo ello determina que nuestro país sea vulnerable en caso de que se presente de nuevo una reversión de las corrientes de capital, como ocurrió en 1994-1995.

Al respecto, el FMI sostiene que tendría que irse al exterior más de la mitad de las tenencias no institucionales de activos líquidos para crear una fuga de capital de tal magnitud que pudiera acabar con las reservas internacionales. En la medida en que una debilidad del peso amenace la meta de inflación, la política monetaria se tornaría más restrictiva y las tasas de interés subirían, con sus consecuencias negativas en la actividad económica.

Si se consideran las obligaciones potenciales del gobierno federal: deuda interna, deuda externa, IMSS, ISSSTE, IPAB, deuda de los estados, Pidiregas, fideicomisos y fondos FARAC (Fideicomiso de apoyo al rescate de autopistas concesionadas), la deuda pública equivaldría a 123% del PIB en 2001.

México debe dejar de seguir los lineamientos del FMI y de otros organismos internacionales, tendientes básicamente a bajar la inflación y el déficit público y adoptar una serie más amplia de metas: mejorar el nivel de vida, incluyendo educación y salud; lograr un desarrollo sostenible y equitativo que acabe con la marginación, y, sobre todo, defender la autodeterminación y la soberanía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda Financiera (2003). México, Editorial Ediciones Fiscales Isef.

Banco de México. *Informe anual*, varias ediciones.

Federal Reserve Bank of Dallas. *Financial Globalization: Manna or Menace? The Case of Mexican Banking*, Estados Unidos, Federal Reserve Bank of Dallas South West Economy, enero-febrero de 2002. .

FMI (septiembre 9 de 2002). *Temas selectos*, México, Departamento del Hemisferio Occidental en colaboración con otros departamentos. .

_____, (2001). *Mexico. Financial System Stability Assessment*. Monetary and Exchange Affairs and Western Hemisphere Departments.

_____, *International Financial Statistics Yearbook*, varias ediciones.

ONU-CEPAL, LC/MEX/L.505, (2001), *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*, basado en un informe de la Comisión Reguladora de Energía.

Rojas-Suárez, Liliana (19 de febrero de 2002). "Normas internacionales para fortalecer los sistemas financieros: ¿pueden los bancos regionales de desarrollo tratar los problemas de los países subdesarrollados?", trabajo preparado para la conferencia sobre "Financiamiento al desarrollo: retos regionales y los bancos de desarrollo regional", Washington, Instituto de Economía Internacional.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes (trimestrales) sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, México, varias ediciones.

_____, *Informe Hacendario*, México, varias ediciones.

_____, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, México, varias ediciones (trimestrales).

Székely, Gabriel (coord.). *Fobaproa e IPAB. El acuerdo que no debió ser*, México, El Colegio de México-Editorial Océano, 1999. Tercer Seminario Anual de leyes sobre energía, AMDE-ITAM.

Cuadro 1
Obligaciones garantizadas por el gobierno federal
millones de pesos al 31 de diciembre de 2002

Concepto	Saldo
Total	431 317.5
Fobaproa-Ipab	213 145.7
Farac	141 161.3
Fideicomisos y fondos de fomento	64 452.0
Banca de desarrollo	9 907.9
Otros	2 650.6

Nota: el total excluye las garantías contempladas en las leyes orgánicas de la banca de desarrollo, las cuales ascendían a 489 662.5 millones de pesos al 31 de marzo de 2003. Otros incluye principalmente a la Cc Comisión Federal de Electricidad.
Fuente: SHCP. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Primer trimestre de 2003.

Cuadro 2
Pidiregas al 31 de marzo de 2003

Concepto	Pasivo directo	Pasivo contingente	Pasivo total	Vigente
millones de dólares				
Pemex	2 533.9	5 750.1	8 284.0	21 988.0
CFE	439.8	2 736.2	3 176.0	4 133.7
Total	2 973.7	8 486.3	11 460.0	26 121.7
millones de pesos				
CFE	356.1	1 679.1	2 035.2	2 035.2

Nota: El saldo vigente es el saldo de financiamiento obtenido por terceros, los compromisos acumulados en dichos proyectos con base en los avances de obra y en los contratos respectivos

Fuente: SHCP. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la de pública*. Primer trimestre de 2003.

Cuadro 3
Deuda externa como porcentaje de los ingresos
en cuenta corriente

Años	Total	pública	privada	pago de int.
1996	142.2	96.8	45.4	11.6
1997	117.6	74.2	43.4	9.4
1998	116.9	71.9	45.0	8.9
1999	104.1	60.9	43.2	8.1
2000	82.2	43.8	38.4	7.1
2001	84.8	43.3	41.5	6.8
2002	82.5	42.0	40.6	6.4

Fuente: Del cuadro 3 al cuadro 17 la fuente es: Banco de México, *Informe Anual*. 2002

Cuadro 4
Deuda externa y pago de intereses como porcentaje del PIB

Años	Deuda Total	Deuda Pública	Deuda Privada	pago de intereses
1996	49.4	33.6	15.8	4.0
1997	38.5	24.3	14.2	3.1
1998	38.8	23.9	14.9	3.0
1999	34.4	20.1	14.3	2.7
2000	27.3	14.6	12.8	2.4
2001	25.2	12.9	12.4	2.0
2002	24.3	12.4	12.0	1.9

Cuadro 5
Deuda bruta del gobierno federal y PIB. Millones de pesos

Años	Deuda			PIB	Deuda total/PIB %
	interna	externa	total		
1993	134 769	183 208	317 977	1 256 196	25.3
1994	178 960	238 155	417 115	1 423 364	29.3
1995	155 360	596 241	751 601	1 840 431	40.8
1996	192 162	595 660	787 822	2 529 909	31.1
1997	273 656	548 121	821 777	3 178 954	25.8
1998	378 256	694 964	1 073 220	3 848 219	27.9
1999	506 389	669 139	1 175 528	4 599 449	25.5
2000	675 107	601 344	1 276 451	5 491 018	23.2
2001	763 559	542 856	1 306 415	5 771 858	22.6

Cuadro 6
Sector externo como porcentaje del PIB

Años	Bal. Com. incl. Maquilad	Bal en cta. corriente	cuenta de capital	Deuda externa total	pago de intereses
1997	0.2	-1.9	3.9	38.1	3.1
1998	-1.9	-3.8	4.4	38.8	3.0
1999	-1.2	-2.9	2.8	34.4	2.7
2000	-1.4	-3.1	3.1	27.3	2.4
2001	-1.6	-2.8	3.9	25.2	2.0
2002	-1.3	-2.2	3.2	24.3	1.9

Cuadro 7

Inversión extranjera en el mercado accionario. Saldos vigentes. Valor de mercado. Fin del periodo

Años	mmd
1991	18.6
1992	28.7
1993	54.6
1994	34.4
1995	24.5
1996	31.1
1997	49,1
1998	32.6
1999	66.7
2000	51.9
2001	54.9
2002	44.6

Cuadro 8
Valor de las acciones en circulación en la
BMV. Mill.pesos.Último precio registrado

Años	mill.de pesos
1998	907 366
1999	1 460 336
2000	1 203 021
2001	1 157 600
2002	1 079 221

Cuadro 9
IPC de la BMV al cierre del periodo

Años	Índice
1998	3 960
1999	7 130
2000	5 652
2001	6 372
2002	6 127

Cuadro 10
Reservas monetarias
internacionales

Años	mmd
1997	28.1
1998	30.1
1999	30.7
2000	33.6
2001	40.9
2002	48.1
may-03	54.1

Cuadro 11
México: tipo de cambio

años	pesos por dólar
1992	3.094
1993	3.115
1994	3.375
1995	6.419
1996	7.599
1997	7.918
1998	9.136
1999	9.561
2000	9.456
2001	9.342
2002	9.655
ago-03	10.800

Cuadro 12
Financiamiento al sector privado
porcentajes

Años	Bancario	no bancario
1994	72.9	27.1
1999	53.2	46.8
2000	46.8	53.2
2001	44.4	55.6

Cuadro 13
Financiamiento a empresas y personas físicas
con actividad empresarial

Años	no bancario	bancario	exterior	millones de pesos de 1994
1994	32.6	67.4	19.7	705631
1999	54	460	33.6	463907
2000	59.7	40.3	37.1	457365
2001	61.9	38.1	40.7	415389
2002	63.8	36.2	43.2	

Cuadro 14
Tasas de interés de los certificados de Tesorería
(Cetes) a 28 días

Años	%	Años	%
1991	19.28	1997	19.8
1992	15.62	1998	24.76
1993	14.99	1999	21.41
1994	14.10	2000	15.24
1995	48.44	2001	11.31
1996	31.39	2002	7.09

Cuadro 15
Inversión pública y privada
variación porcentual anual

Años	privada	pública
1997	10.10	23.5
1998	-7.50	13.8
1999	10.70	7.2
2000	27.20	8.7
2001	-13.00	-4.4
2002	7.30	-2.8

Cuadro 16

Inversión como porcentaje del PIB

	1994	2002
Total	19.3	19.3
privada	14.3	16.2
pública	4.9	3.1

Cuadro 17
Tasa de crecim. del PIB
a precios constantes

INPC

Años	%	%
1996	5.1	27.70
1997	6.8	15.72
1998	4.9	18.61
1999	3.7	12.32
2000	6.6	8.96
2001	-0.3	4.40
2002	0.9	5.70

DINÁMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO, 1990-2000

*Constantino Pérez Morales**

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, nuestro país experimentó un proceso de descentralización de responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios, lo que ha implicado que estos niveles de gobierno pasaran de ejercer cerca de 33%, a un monto superior a 60% del gasto primario del gobierno federal en 2000 [Gil: 2001].

Esta descentralización se ha dado en dos vertientes, por una parte, por medio de adecuaciones al sistema de coordinación fiscal, en particular en lo relativo a los cambios de fórmulas de distribución de participaciones que se realizaron a principios y mediados de los años noventa, y la elevación paulatina de estos recursos, pasando de 2.8% con respecto al PIB en 1990, a 3.2% en 2000.¹ En el terreno del gasto, en particular para la educación (1992), la seguridad pública (1995), la salud (1996) y los destinados a reducir la pobreza extrema (1996), para el año de 1998 se incorporaron al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siendo considerados como ingresos propios de los estados a partir de 1999, llegando a representar 3.3 % del PIB en 2000.²

* Alumno del doctorado en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Oaxaca. El autor agradece al licenciado Pedro Viveros Sánchez su apoyo en la preparación de las bases de datos estadísticos que se utilizan en este documento.

¹ Estos datos se calcularon a partir de las cifras de los Informes de Gobierno de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

² Esta cifra no incluye el PAFEF ni las Previsiones y aportaciones de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, ni tampoco los convenios de descentralización. Los datos del Ramo 33 se tomaron del Anexo estadístico del II Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2002.

En la actualidad, diversos analistas y organismos internacionales han señalado los riesgos de la descentralización, en cuanto a la posibilidad de desequilibrar las finanzas públicas y el surgimiento de déficit si los gobiernos locales son incapaces de reducir los gastos o aumentar los impuestos para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos [Javed *et al.*, 1999: 4].³

A partir de lo anterior, el presente análisis supone que si bien es cierto que las transferencias de recursos ha implicado la generación de superávit en las finanzas de los gobiernos de las entidades federativas a partir de 1995, esto oculta dos problemas:

- a) Por un lado, que si no se consideraran en sus finanzas, los recursos vía gasto federalizado, en particular los del Ramo 33 federal (aportaciones federales para entidades federativas y municipios), se sigue apreciando un déficit ordinario y,
- b) Por otro, la presencia de tales superávits podrían implicar que esos recursos descentralizados no se estén ejerciendo en su totalidad dentro del ejercicio fiscal al que corresponden.

Desde esta perspectiva, se analizará cómo se ha pasado del déficit al superávit en las finanzas estatales, enfocando para ello la dinámica de los ingresos y de los gastos de este orden de gobierno que nos permita ubicar el origen del superávit; posteriormente, se apreciará la existencia de déficit al descontar de las cuentas fiscales de las entidades federativas los recursos provenientes de la descentralización del gasto programable federal, lo que a su vez permite explicar la menor recurrencia al endeudamiento, en presencia tanto de superávits fiscales, como del estancamiento en términos reales de la deuda acumulada de las entidades federativas. Todo esto llevará a plantear la necesidad de establecer estrategias orientadas hacia el mejoramiento de sus finanzas.

³ Incluso otros teóricos van más allá, al señalar que una descentralización sin una planeación adecuada puede generar desequilibrios macroeconómicos debido a déficit en las finanzas públicas federales y locales [Litvack y Seddon 1999: 7].

Antes de iniciar, resulta necesario hacer una serie de precisiones con respecto a los datos estadísticos que utilizamos:

En primer lugar, destacar que las estadísticas se tuvieron que ajustar al cambio de metodología del INEGI en su publicación de *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales* del año 2002, en cuanto a la presentación de los datos de las finanzas públicas de las entidades federativas en el periodo 1997 y 2000, en particular en lo relativo a modificaciones de los datos del estado de Oaxaca y en el rubro de Ingresos ordinarios, donde se incluyeron las transferencias de origen federal, que implicaron un cambio en el resultado fiscal que se presentó en publicaciones de años anteriores a la de 2002, al pasar de un déficit a un superávit fiscal.⁴

En segundo lugar, debido a que dichos cambios metodológicos no solo afectan al periodo 1997-2000, ya que los registros de 1993 a 1996 presentan una situación similar, resultó necesario utilizar el mismo criterio para hacer comparable la serie de datos.

1. DEL DÉFICIT AL SUPERÁVIT EN LAS FINANZAS ESTATALES

De acuerdo con los datos del cuadro 1 y de la gráfica 1, es posible apreciar que después de un periodo de déficit fiscal creciente entre 1990 y 1994, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa se muestra un superávit que aumenta en el periodo 1997-2000.

CUADRO 1

GRÁFICA 1

⁴ Véase INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI, 2002.

Con el objeto de apreciar los elementos que explican este cambio de comportamiento en las finanzas públicas de las entidades federativas, resulta necesario remitirse a la composición del ingreso y del gasto.

En el caso de los ingresos se observa, según la información del cuadro 2:

- Una elevación significativa, en términos reales, basada principalmente en los ingresos federales los años de 1994, 1998 y 2000, relacionando:
 - o El primero, con el aumento significativo de los recursos federales; y,
 - o El segundo, con el inicio de la operación del Ramo 33 federal, el cual aunque agrupó recursos que se hallaban dispersos en diferentes ramos presupuestales, contempló otros nuevos conceptos, que implicaron recursos adicionales a las entidades federativas y a los municipios del país: los de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Educación Tecnológica y de Adultos, y Seguridad Pública; y
 - o El tercero, con la incorporación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

CUADRO 2

- El aumento de las participaciones federales, en términos reales, en 68% entre 1990 y 2000.
- La elevación de los ingresos propios en términos reales en 41%, los cuales se sustentan en los ingresos no tributarios durante el periodo 1990-2000, llegando a representar más de 60% de dichos ingresos en 2000. Aunque debe señalarse que los montos alcanzados en los ingresos propios en el último año se ubicaron 13% por debajo de los de 1994.
- La expresión de estos cambios, de acuerdo con los datos de la gráfica 2, lleva a:
 - o Un aumento de la participación de las transferencias federales (participaciones y otros recursos federales) en los ingresos efectivos ordinarios que pasaron de 75% a 88% entre 1990 y 2000. Destaca aquí que la mayor participación de las transferencias se debe a los recursos federales (Ramo 33 y subsidios), los cuales superan a las participaciones en más de seis puntos en el año 2000.
 - o La disminución de la aportación de los ingresos propios, de más de 33% en 1993 a 12% en 2000, explicada no solo por el aumento de las transferencias federales, sino además por la pérdida de dinamismo de dichos ingresos a partir de 1995 (véase cuadro 2).

Con mayor detalle, respecto a los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de las entidades federativas, de acuerdo con los datos del cuadro 3, destaca:

- La dinámica entre 1990 y 2000 de los impuestos y derechos, elevándose en casi 80% y 87% respectivamente.
- La elevación significativa de los ingresos propios en los años de 1993 y 1994, que se explica por el aumento de los aprovechamientos (véase también gráfica 3). Esto se explica porque al final de la década los ingresos propios no llegan a superar los alcanzados en esos dos años, como ya se indicó.

CUADRO 3

- La importante participación de los productos en los ingresos propios, llegando a aportar una quinta parte del total (gráfica 3). En particular se observan mayores aumentos en momentos de recesión o pérdida de dinamismo de la economía, como producto de la elevación de las tasas de interés, ya que este concepto se relaciona particularmente con los ingresos por productos financieros.

Por el lado del gasto, es posible apreciar tres tipos de situaciones:

- La primera, referida a la dinámica de los gastos administrativos (véase cuadro 4):
 - o Donde la elevación de estos en términos reales, en más del 129%, fue superior en diez veces al del crecimiento real del gasto en obras públicas y fomento que aumentó solamente 12% en el periodo 1990-2000.
 - o Su participación en el gasto total se elevó de 32% en 1990 a 42% en 2000.
 - o Su relación respecto al gasto en obras públicas y fomento cambió decididamente a su favor, pues, si en 1990 de cada peso gastado en cuestiones administrativas se gastaban 57 centavos en obras públicas, para el 2000 solo se gastaron 27 centavos.

CUADRO 4

- La segunda, que se refiere a las transferencias, las cuales se elevan en casi cinco veces, viéndose influenciadas por:
 - o Los recursos federales descentralizados, particularmente en 1994, 1995, 1998 y 2000.
 - o Las transferencias por participaciones y devoluciones a municipios, especialmente en los años de 1993, 1994 y 1997.
 - o Los subsidios estatales al sector educativo, cultural y deportivo, que aumentan de manera significativa en 1997 y 1998.
- En tercer lugar, sin considerar las transferencias federales, la reducción de la participación del gasto de inversión a la mitad de lo existente en los años 1990 a 1992, aunada al aumento en las transferencias estatales y al mantenimiento de los gastos administrativos por arriba de 50 % del total (véase gráfica 4):

GRÁFICA 4

2. EL CAMBIO EN LAS TENDENCIAS DE LA DEUDA

Dada esta serie de cambios en las finanzas estatales, resulta necesario analizarlas bajo el supuesto de no contabilizar, tanto del lado del ingreso como del egreso los recursos provenientes de fuentes federales como son los subsidios federales, los recursos transferidos a educación y los recursos del Ramo 33 Federal.⁵ En esta perspectiva es posible observar, conforme a las cifras del cuadro 5, que:

- El superávit desaparece, ocupando su lugar un déficit creciente.
- El déficit llega a representar casi una tercera parte de los ingresos efectivos ordinarios o una cuarta parte de los egresos efectivos ordinarios.

CUADRO 5

- En el año de 1994 el déficit aumenta en más de 70%, si se descuentan los recursos federales (véase gráfica 5).

GRÁFICA 5

Esta visión diferente de las finanzas estatales nos permite apreciar, de acuerdo con los datos del cuadro 6, que:

- Este déficit explicaría en parte la presencia de importantes montos de endeudamiento en las finanzas estatales, aunque se haya reducido su relación con respecto a:
 - o Los ingresos propios (tributarios y no tributarios), sobre todo a partir de 1996 y 1997, tanto en montos absolutos como reales y
 - o Los ingresos efectivos ordinarios (con y sin recursos federales).

CUADRO 6

⁵ Para un mayor detalle sobre estos datos respecto a los ingresos efectivos ordinarios se puede restar en el cuadro 2 el concepto 4.2 Recursos federales y en lo que toca a los Gastos efectivos ordinarios, se eliminan los conceptos del rubro 3.2 Transferencias federales.

- La disminución de los ingresos por endeudamiento, que siguió a una marcada elevación del periodo 1990 y 1994, coincide con el aumento de las transferencias federales comentado en párrafos anteriores (véase gráfica 6):

GRÁFICA 6

De la misma manera, este cambio en el endeudamiento:

- Se acompaña del superávit en las finanzas públicas (véase gráfica 7 y cuadro 7).

GRÁFICA 7

CUADRO 7

- Y se une con la elevación en términos reales de los ingresos por productos, entre 1997 y 2000, superando a los ingresos por endeudamiento en 46% en ese último año, aunque en 1999 esa relación llegó a ser de 183.5% (véase cuadro 7 y gráfica 8).
- También en el renglón de los pagos por servicio de la deuda se observan cambios de comportamiento (véase cuadro 8), pues al aumento mostrado en el periodo 1990-1995, le siguió una reducción importante entre 1996 y 1997, manteniéndose en un nivel constante a partir de 1998, lo que se reflejó en una menor relación respecto a los egresos efectivos ordinarios (con y sin recursos federales).

CUADRO 8

Al comparar el endeudamiento con los pagos por el servicio de la deuda (véase cuadro 9), se aprecia también un cambio en su relación, ya que en 1994, de cada peso que se pagaba se tomaban en préstamo 1.76 pesos, para el año 2000 se tomaron en préstamo solo 74 centavos.

Esta tendencia se expresa en que la diferencia entre el endeudamiento y el servicio de la deuda pasa de 3 848 millones de pesos constantes a favor del endeudamiento en 1994, a 809 millones de pesos a favor del servicio de la deuda en el año 2000. Cabe señalar que estas comparaciones resultan más significativas si se considera el año de 1999.

CUADRO 9

Por último, entre 1995 y el año 2000, estos elementos también se relacionan con una estabilización de la deuda acumulada en términos reales de las entidades federativas y municipios,⁶ como se puede apreciar en el cuadro 10.

GRÁFICA 9

CONCLUSIONES

Mediante el análisis de las finanzas públicas estatales se puede apreciar que la descentralización de recursos federales, acompañada de montos crecientes de los mismos, ha coincidido por lo menos con seis aspectos positivos en las finanzas estatales, particularmente a partir de la segunda mitad de los años noventa:

- a) La presencia de un creciente superávit fiscal;
- b) La elevación de las participaciones federales;
- c) El aumento de los Ingresos propios, en especial de los impuestos y los derechos, sin que disminuya la participación de los productos;
- d) La disminución de la recurrencia al endeudamiento;
- e) El menor pago por servicio de la deuda, y
- f) La casi nula variación del saldo acumulado de la deuda.

Sin embargo, también es posible ubicar elementos preocupantes dentro de las finanzas estatales:

¹ Cabe aclarar que se han utilizado estos datos estadísticos debido a que no se cuenta con el desglose de este tipo de deuda; sin embargo, resulta útil para nuestro análisis en virtud de que permite apreciar el desenvolvimiento de la deuda estatal.

- a) La presencia de déficits crecientes, una vez que se descuentan los recursos fiscales tanto en los ingresos como en los egresos.
- b) El mantenimiento, e incluso fuerte presencia en situaciones de recesión o pérdida de dinamismo de la economía, de los ingresos por productos dentro de los ingresos propios de las entidades federativas, que han llegado a superar ampliamente los recursos provenientes del endeudamiento.
- c) La mayor dinámica de los gastos administrativos respecto a los gastos en obras públicas y fomento.
- d) El aumento de la participación de los gastos administrativos dentro del total del gasto efectivo ordinario de las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, es posible concluir que si bien el federalismo fiscal en nuestro país, en la perspectiva de la distribución de responsabilidades, ha permitido a los gobiernos de las entidades federativas contar con mayores recursos que se acompañan de superávits en sus finanzas, se puede apreciar que subsisten dos problemas a los cuales debe ponerse atención para contar con finanzas más sanas en este orden de gobierno:

- Por un lado, un déficit, que solo es posible apreciar descontando a los ingresos y los egresos los recursos federales, lo cual en gran medida se explica tanto por los bajos niveles de ingresos tributarios como por los elevados gastos administrativos, y
- Asimismo, la existencia de tales superávits podrían implicar que los recursos federales descentralizados no se estén ejerciendo en su totalidad dentro del ejercicio fiscal al que corresponden; esto, atendiendo a la generación de ingresos por productos que superan ampliamente a los ingresos por impuestos y que también apoyan, desde la perspectiva de los ingresos a la generación de los multicitados superávits.

De acuerdo con esto, resultaría recomendable orientar los esfuerzos para mejorar la administración de las finanzas públicas:

- En lo que toca al ingreso, recurriendo a fuentes más sanas de financiamiento, como es el del fortalecimiento de la tributación, y
- Por lo que se refiere al gasto, una utilización más eficiente y racional del mismo, replanteando la disminución del gasto administrativo que libere recursos para la inversión y el ejercicio de los recursos dentro del mismo

ejercicio fiscal lo cual, aunque llevara a una disminución de los ingresos por productos financieros, se podría ver compensado por los mayores ingresos tributarios.

Es evidente que estos planeamientos deben ser profundizados a la luz de otros elementos que no se han considerado en el análisis, como es el caso de renglones de gastos que no se estén registrando o pasen desapercibidos en estas estadísticas; para ello, valga solo el ejemplo de los fondos de pensiones que se constituyen en compromisos de pago que asumen los gobiernos estatales. O el hecho de atender las particularidades de las finanzas de las entidades con el fin de apreciar los avances o rezagos que existen entre ellas.

De la misma manera, hay que destacar que sería posible elaborar un mejor análisis si se contara con estadísticas homogéneas para todo el periodo, ya que como se señaló en la introducción, la homologación que se realizó contempla los problemas generados por los cambios en la metodología utilizada por el INEGI, la cual incluso carece de una clasificación más clara en cuanto a la identificación de las fuentes y usos de recursos de índole federal y estatal; por ejemplo, aunque se puedan identificar del lado del ingreso, para el periodo 1998-2000, todos los conceptos del Ramo 33 federal, por el lado del gasto, solo es posible ubicar los renglones de Educación, Salud, el Fondo de infraestructura social municipal y el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal.

La superación de este tipo de problemas permitirá a los analistas contribuir con estudios más certeros sobre la situación que enfrentan las finanzas de este orden de gobierno y, por ende, en la elaboración de propuestas más concretas que orienten mejor las estrategias que permitan la elevación del nivel de bienestar de la población en el contexto de un desarrollo regional más equilibrado.

BIBLIOGRAFÍA

Fox, Vicente. I y II *Informe de Gobierno*, Anexo estadístico.

Gil, Francisco, (2001). *Federalismo, evaluación y retos*, presentación del secretario de Hacienda y Crédito Público en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Ixtapan de la Sal, Estado de México, noviembre 28.

INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988, 1989-1992, 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998 y 1996-1999, 1997-2000*, México, INEGI, varios años.

Javed, Burki, Perri, Guillermo E. y Dillinger, William (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington, D.C., Estados Unidos, Banco Mundial.

Litvack, Jennie y Seddon, Jessica *et al.*, (1999). *Decentralization Briefing Notes*, Washington D.C., Estados Unidos, World Bank Institute,

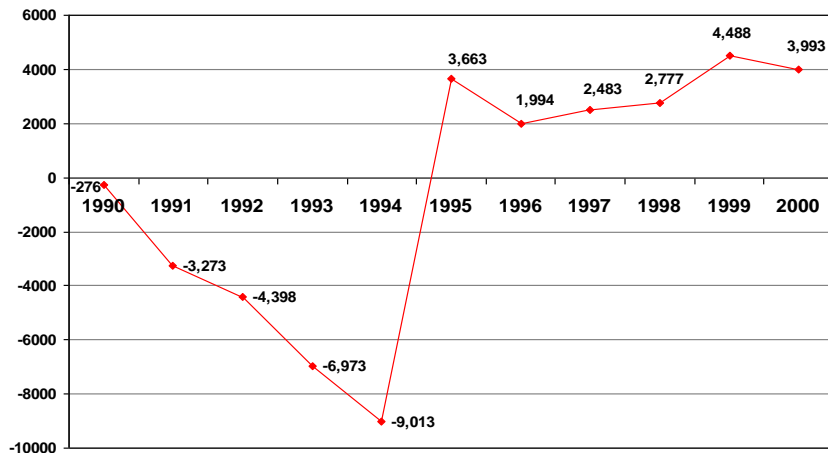
Zedillo, Ernesto. *Informes de Gobierno*, Anexo estadístico.

Cuadro 1
Resultado de las operaciones fiscales, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Ingresos efectivos ordinarios	41 245	43 626	50 513	58 793	70 068	70 665	72 744	88 052	102 371	112 316	124 656
2. Egresos efectivos ordinarios	41 521	46 898	54 911	65 766	79 081	67 002	70 750	85 569	99 594	107 828	120 663
3. Resultado de operaciones fiscales (1-2)	-276	-3 273	-4 398	-6 973	-9 013	3 663	1 994	2 483	2 777	4 488	3 993

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios números.

Gráfica 1
Resultado de las operaciones fiscales,^{1/} 1990-2000
(millones de pesos de 1993)



^{1/} Resultado de las operaciones fiscales: el signo negativo indica déficit y el signo positivo superávit.
Fuente: cuadro 1.

Cuadro 2
Resumen ingresos efectivos ordinarios, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

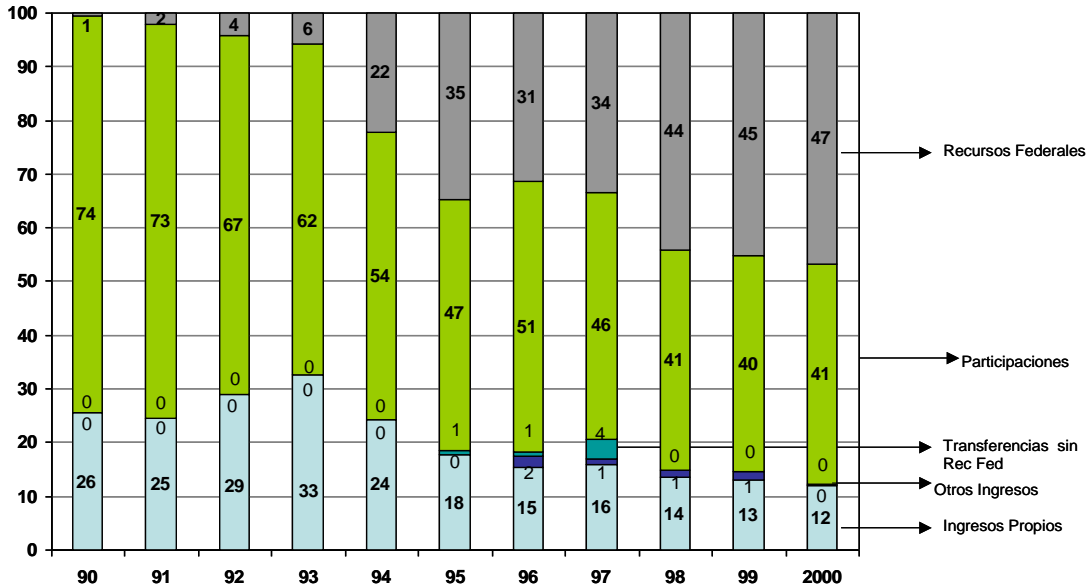
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos efectivos ordinarios	41 245	43 626	50 513	58 793	70 068	70 665	72 744	88 052	102 371	112 316	124 656
1. Ingresos propios	10 538	10 712	14 716	19 225	17 030	12 523	11 200	13 886	13 809	14 668	14 851
1.1 Tributarios	3 346	4 364	5 079	5 334	5 558	4 394	4 462	5 516	5 112	5 365	5 989
1.2 No tributarios	7 192	6 348	9 637	13 891	11 472	8 130	6 738	8 370	8 697	9 303	8 862
2. Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	1 568	937	1 352	1 617	393
3. Transferencias sin recursos federales 1/	0	0	0	0	0	615	401	3 184	0	0	0
4. Participaciones y otros recursos federales	30 707	32 914	35 797	39 567	53 038	57 527	59 575	70 044	87 210	96 031	109 411
4.1. Participaciones federales	30 519	31 935	33 731	36 130	37 584	32 926	36 717	40 586	42 214	45 289	51 191
4.2. Recursos federales 2/	188	979	2 066	3 437	15 454	24 601	22 858	29 458	44 996	50 742	58 221
Subsidios federales	188	979	2 066	3 437	15 454	594	281	349	162	150	116
Educación						15 259	17 587	22 907			
Aport. del Gob. Fed.						8 748	4 990	6 202			
Ramo 33									44 834	50 592	58 105

1/ A las transferencias se les restaron los recursos de educación y aportaciones del gobierno federal.

2/ Incluye de 1990 a 2000 los subsidios federales; de 1995 a 1997 los recursos de salud, y de 1998 a 2000 el Ramo 33 y otros convenios.

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios números.

Gráfica 2
Ingresos efectivos ordinarios, 1990-2000
(estructura porcentual)



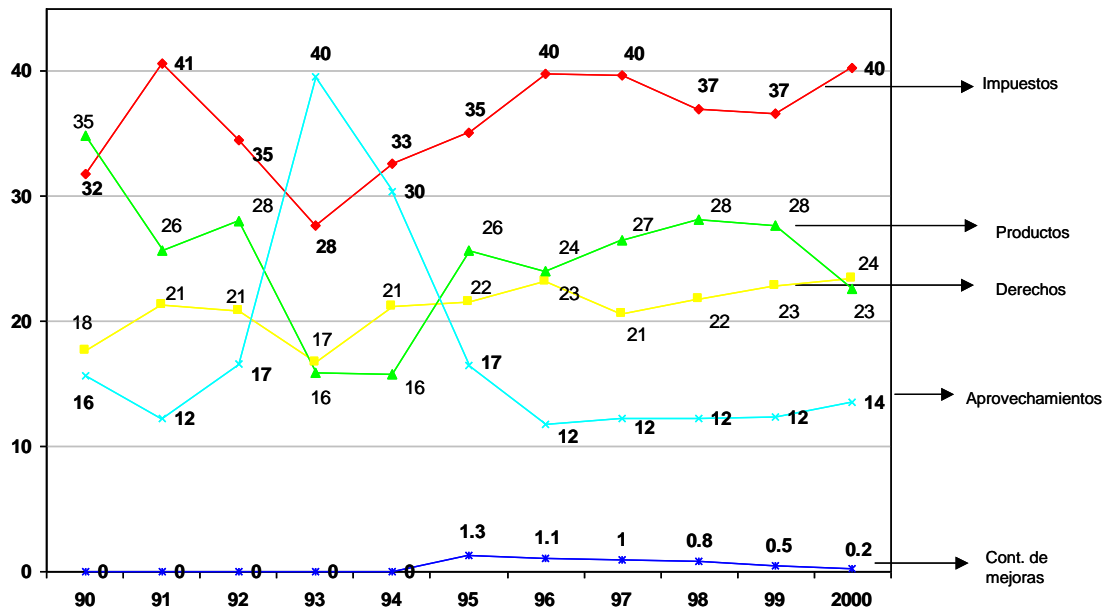
Cuadro 3
Ingresos propios (tributarios y no tributarios) de las entidades federativas, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total ingresos propios	10 538	10 712	14 716	19 225	17 030	12 523	11 200	13 886	13 809	14 668	14 851
Tributarios	3 346	4 364	5 079	5 334	5 558	4 394	4 462	5 516	5 112	5 365	5 989
1. Impuestos	3 346	4 364	5 079	5 334	5 558	4 394	4 462	5 516	5 112	5 365	5 989
No tributarios	7 192	6 348	9 637	13 891	11 472	8 130	6 738	8 370	8 697	9 303	8 862
2. Derechos	1 862	2 285	3 081	3 217	3 606	2 687	2 603	2 863	3 011	3 344	3 484
3. Productos	3 675	2 749	4 117	3 061	2 683	3 215	2 693	3 684	3 875	4 065	3 350
4. Aprovechamientos ^{a/}	1 655	1 314	2 439	7 613	5 183	2 069	1 319	1 691	1 700	1 819	2 005
5. Contribuciones de mejoras	0	0	0	0	0	158	122	132	110	75	23

a/ A los aprovechamientos se restaron las subsidios federales

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios números.

Gráfica 3
Ingresos efectivos ordinarios, 1990-2000
(estructura porcentual)



Fuente: cuadro 3.

Cuadro 4
Resumen egresos efectivos ordinarios, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

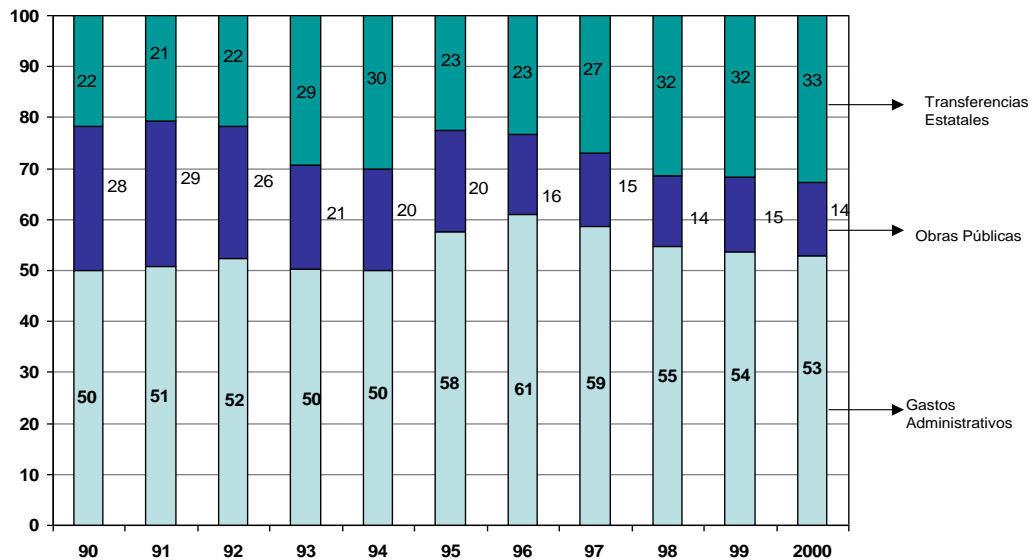
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Egresos efectivos ordinarios	41 521	46 898	54 911	65 766	79 081	67 002	70 750	85 569	99 594	107 828	120 663
1. Gastos administrativos	19 964	22 119	26 983	30 237	35 133	32 657	38 043	41 918	42 056	43 054	45 912
2. Obras públicas y fomento	11 192	12 467	13 451	12 362	14 145	11 289	9 672	10 341	10 702	11 611	12 536
3. Transferencias	10 364	12 312	14 477	23 167	29 803	23 056	23 035	33 309	46 836	53 164	62 013
3.1 Transferencias estatales^{1/}	8 673	8 950	11 179	17 617	21 060	12 801	14 543	19 278	24 251	25 477	28 436
3.1.1 Subsidios	1 501	1 088	1 235	2 461	2 466	971	2 430	3 648	12 707	14 246	16 468
Sector Salud	0	0	0	0	0	0	0	35	6 622	7 304	1 348
Sector educativo cultural y deportivo	1 501	1 088	1 235	2 461	2 466	971	2 430	3 614	6 085	5 954	7 210
Otros subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	988	7 910
3.1.2 Ayudas	215	563	261	687	954	523	202	269	234	639	822
3.1.3 Participaciones y devoluciones sin FISM ni FORTAMUN a municipios	5 468	5 655	6 251	9 058	11 568	8 621	11 188	12 918	10 189	10 591	11 133
3.1.4 Aportaciones al Sector Público	1 488	1 645	3 432	5 411	6 072	2 686	722	2 443	1 121	2	12
3.2 Transferencias federales^{1/}	1 692	3 361	3 298	5 550	8 743	10 255	8 492	14 032	22 585	27 687	33 577
3.2.1 Subsidios	1 692	3 361	3 298	5 550	8 743	10 255	8 492	14 032	20 353	21 566	25 322
Sector Salud instituciones públicas ^{2/}	555	1 928	1 777	1 029	1 407	3 980	1 057	1 735	3 709	3 858	5 371
Sector educativo cultural y deportivo Instituciones públicas ^{2/}	1 136	1 433	1 521	4 521	7 335	6 276	7 435	12 296	16 643	17 708	19 951
3.2.2 Aportaciones federales a municipios									2 233	6 121	8 256
FISM									1 340	3 030	3 973
FORTAMUN									893	3 091	4 283
4. Otros egresos											203

1/ Debido a que no se presenta el desglose de este concepto por origen de los recursos (federales o estatales), de 1990 a 1997 se considera en transferencias estatales a las instituciones privadas y en las federales a las instituciones públicas.

2/ A partir de 1998 solo incluye el Ramo 33.

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios números.

Gráfica 4
Resumen egresos efectivos ordinarios sin transferencias federales ni otros egresos
1990-2000
(estructura %)



Fuente: cuadro 4.

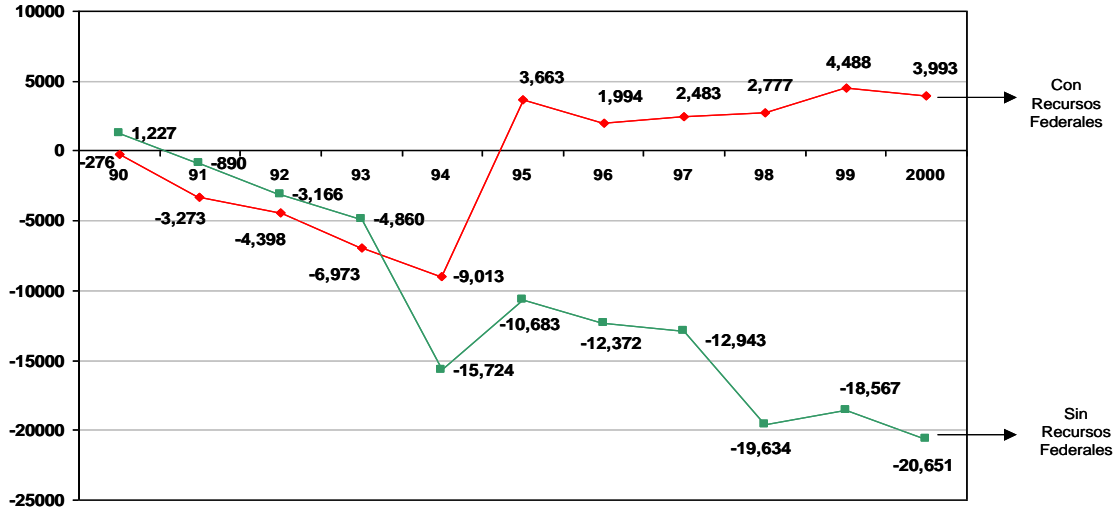
Cuadro 5
Resultado de las operaciones fiscales, 1990-2000^{1/}
(sin incluir los recursos federales)
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos efectivos ordinarios 1/	41 057	42 647	48 447	55 355	54 614	46 064	49 886	58 594	57 375	61 574	66 435
Egresos efectivos ordinarios	39 829	43 537	51 614	60 216	70 338	56 746	62 258	71 537	77 009	80 141	87 086
Resultado de operaciones fiscales	1 227	-890	-3 166	-4 860	-15 724	-10 683	-12 372	-12 943	-19 634	-18 567	-20 651

1/ Incluye ingresos tributarios y no tributarios, transferencias, otros ingresos y participaciones federales.

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios números.

Gráfica 5
Resultado de las operaciones fiscales^{1/} con y sin recursos federales,^{2/} 1990-2000
(millones de pesos de 1993)



1/ Resultado de las operaciones fiscales: el signo negativo indica déficit y el signo positivo superávit.

2/ Los ingresos que no incluyen los recursos federales consideran ingresos tributarios y no tributarios, transferencias, otros ingresos y participaciones federales.

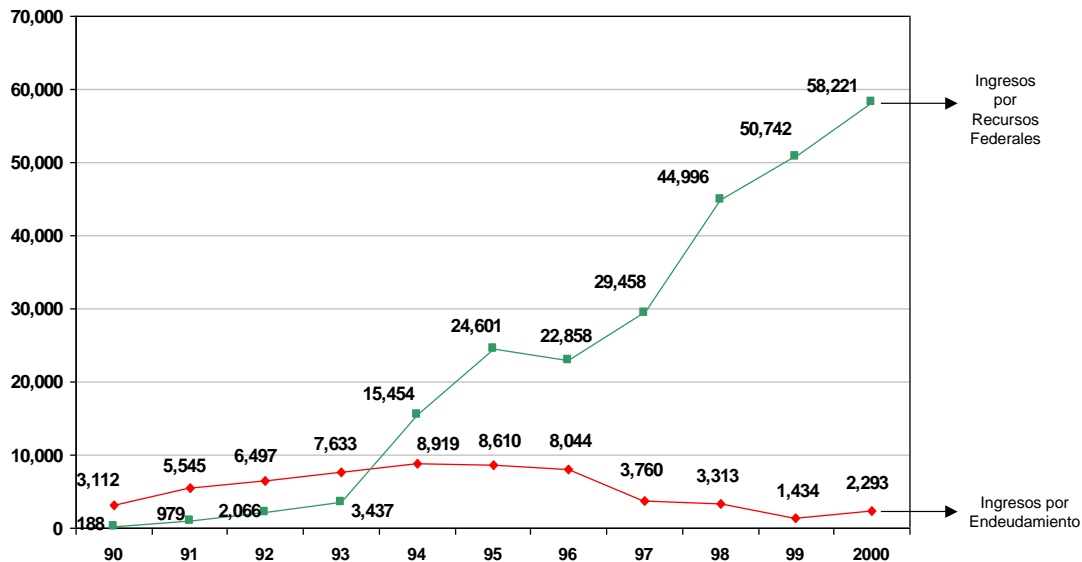
Fuente: cuadro 5.

Cuadro 6
Ingresos ordinarios, propios y por endeudamiento, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos efectivos ordinarios	41 245	43 626	50 513	58 793	70 068	70 665	72 744	88 052	102 371	112 316	124 656
Ing. efectivos ordinarios sin recursos federales	41 057	42 647	48 447	55 355	54 614	46 064	49 886	58 594	57 375	61 574	66 435
Ingresos propios	10 538	10 712	14 716	19 225	17 030	12 523	11 200	13 886	13 809	14 668	14 851
Ingresos por endeudamiento (deuda pública)	3 112	5 545	6 497	7 633	8 919	8 610	8 044	3 760	3 313	1 434	2 293
Relaciones											
Ing. por endeudamiento / Ing. Efec. Ord. %	7.5	12.7	12.9	13.0	12.7	12.2	11.1	4.3	3.2	1.3	1.8
Ing. por Endeud. / Ing. Efec. Ord. Sin Rec. Fed. %	7.6	13.0	13.4	13.8	16.3	18.7	16.1	6.4	5.8	2.3	3.5
Ing. por endeudamiento / ingresos propios %	29.5	51.8	44.1	39.7	52.4	68.8	71.8	27.1	24.0	9.8	15.4

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

Gráfica 6
Ingresos por recursos federales ^{1/} vs. ingresos por endeudamiento, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)



^{1/} Los Ingresos por recursos federales incluye subsidios federales, educación, aportaciones del gobierno federal y Ramo 33

Fuente: cuadros 2 y 6.

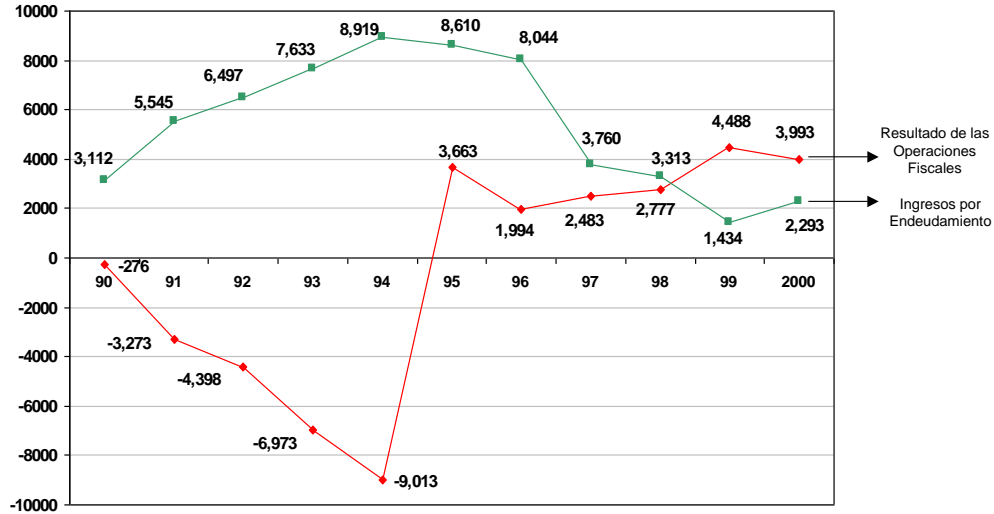
Cuadro 7
Ingresos por productos y por endeudamiento, 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Ingresos por productos	3 675	2 749	4 117	3 061	2 683	3 215	2 693	3 684	3 875	4 065	3 350
2. Ingresos por endeudamiento (deuda pública)	3 112	5 545	6 497	7 633	8 919	8 610	8 044	3 760	3 313	1 434	2 293
3. Diferencia entre los productos y el endeudamiento (1-2)	563	-2 797	-2 380	-4 572	-6 236	-5 395	-5 351	-77	562	2 631	1 057

Fuente: INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

Gráfica 7

Resultado de las operaciones fiscales ^{1/} (que incluye recursos federales) vs. ingresos por endeudamiento, 1990-2000 (millones de pesos de 1993)



^{1/} Resultado fiscal: el signo negativo indica déficit y el signo positivo superávit

Fuente: cuadros 1 y 7.

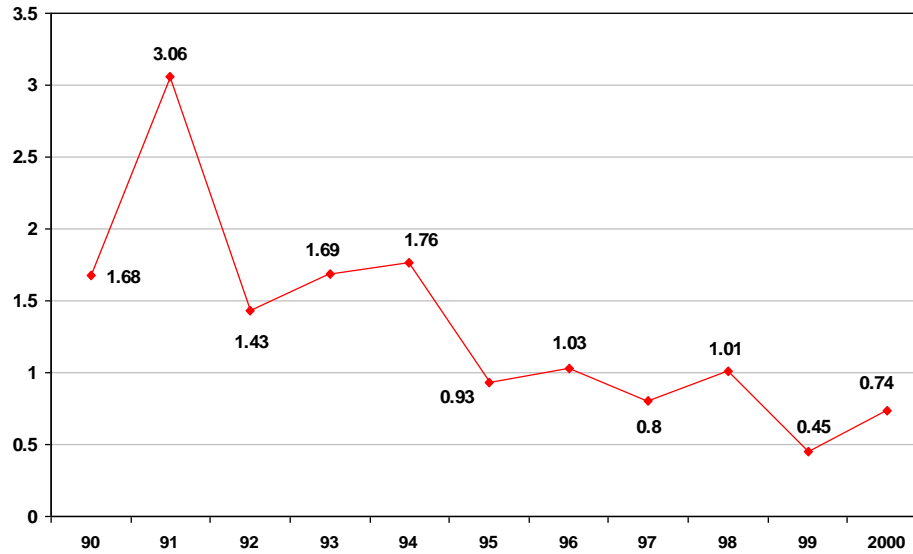
Cuadro 8
Egresos efectivos ordinarios, propios y por endeudamiento 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Egresos efectivos ordinarios	41 521	46 898	54 911	65 766	79 081	67 002	70 750	85 569	99 594	107 828	120 663
Egresos efectivos ordinarios sin recursos fed.	39 829	43 537	51 614	60 216	70 338	56 746	62 258	71 537	77 009	80 141	87 086
Amortizaciones (deuda pública) a/	1 849	1 810	4 555	4 512	5 071	9 252	7 811	4 707	3 271	3 153	3 102
Relaciones:											
Amortizaciones / Egresos Efec. Ord	4.5	3.9	8.3	6.9	6.4	13.8	11.0	5.5	3.3	2.9	2.6
Amortizaciones / Egresos Efec. Ord sin Rec. Fed.	4.6	4.2	8.8	7.5	7.2	16.3	12.5	6.6	4.2	3.9	3.6

a/ A partir de 1996 incluye Intereses, comisiones y gastos de la deuda

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

Gráfica 8
Ingresos por deuda / amortizaciones de deuda, 1990-2000



Fuente: cuadro 9.

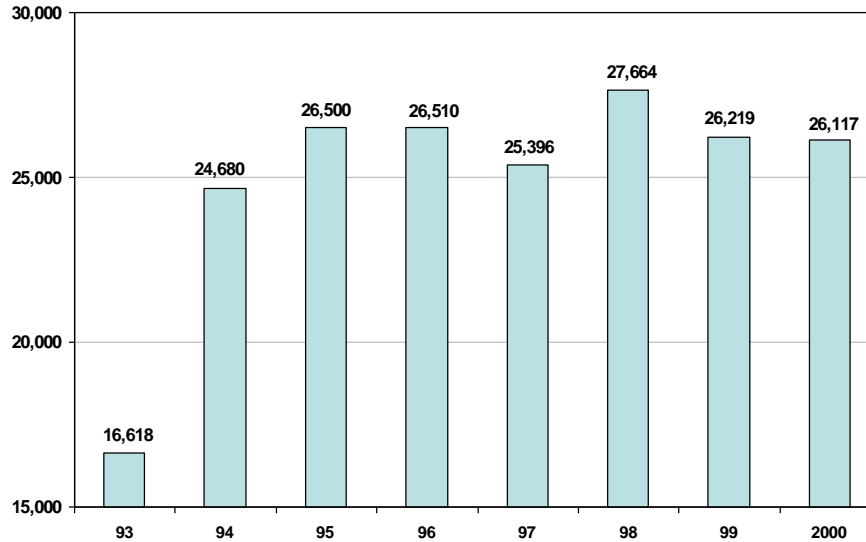
Cuadro 9
Ingresos y amortizaciones de deuda 1990-2000
(millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Ingresos por endeudamiento (deuda pública)	3 112	5 545	6 497	7 633	8 919	8 610	8 044	3 760	3 313	1 434	2 293
2. Egresos por amortizaciones (deuda pública) a/	1 849	1 810	4 555	4 512	5 071	9 252	7 811	4 707	3 271	3 153	3 102
Relaciones											
Endeudamiento menos amortizaciones (1-2)	1 263	3 735	1 942	3 121	3 848	-642	233	-947	42	-1 718	-809
Endeudamiento/amortizaciones (1/2)	1.68	3.06	1.43	1.69	1.76	0.93	1.03	0.80	1.01	0.45	0.74

a/ A partir de 1996 incluye intereses, comisiones y gastos de la deuda

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, varios años.

Grafica 9
Saldos de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios 1993-2000
(millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaborado con datos de SHCP, *Diagnóstico integral de la situación actual de las finanzas públicas estatales y municipales*, 15 de mayo de 2003.

CRÉDITO, SALARIOS E INFLACIÓN EN MÉXICO

Guadalupe Mántey de Anguiano ^(*)

INTRODUCCIÓN

Gran parte de las controversias en teoría y política económica, han surgido como consecuencia del supuesto simplificador de que las economías capitalistas funcionan bajo condiciones de competencia perfecta. A principios del siglo pasado, Sraffa [1926] desafió a la ortodoxia marginalista afirmando que la competencia monopólica debía ser considerada como la norma, y no como una excepción [Brown 1985]. A partir de Kalecki [1956], la idea de que el precio se determina por un margen sobre los costos, y no es el que correspondería a la maximización del beneficio en competencia perfecta, ha encontrado un creciente número de seguidores [Andrews y Brunner 1972; Labini, 1965].

Los estudios empíricos sobre la determinación microeconómica de los precios, desde Hall y Hitch [1939] hasta nuestros días, ofrecen soporte a esta hipótesis; y con base en ellos, la investigación se ha orientado a descubrir los factores que afectan el margen sobre costos.

De manera paralela, una creciente insatisfacción con la validez empírica de los supuestos de la teoría cuantitativa del dinero ha llevado a buscar otras explicaciones para el fenómeno inflacionario a nivel agregado. Tres factores han contribuido a desacreditar el paradigma monetarista en el último cuarto de siglo: por una parte, la inestabilidad observada en las funciones de demanda de dinero a corto plazo, a partir de la desregulación financiera de los setenta [Laidler 1990]; en segundo lugar, el desarrollo de la teoría de la oferta

(*) La autora es profesora de teoría monetaria y finanzas internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán. Esta investigación se financió con recursos del proyecto PAPIIT IN302300 de esa institución.

monetaria endógena, tras los descubrimientos del Comité Radcliffe en Inglaterra, a principios de los años setenta [Kaldor 1973, Wray 1990]; y más recientemente, las pruebas contundentes que, a favor de esta teoría, presentaron Hendry y Ericsson [1991], demostrando que la función de demanda de dinero a largo plazo en Gran Bretaña no podría ser invertida para derivar una explicación de los precios, como propuso Friedman [1956], dado que la variable precios resulta ser superexógena.

Considerando que para diseñar políticas de desarrollo eficaces es indispensable contar con un marco teórico que explique de manera satisfactoria los procesos de determinación de precios y distribución del ingreso, el presente trabajo intenta probar algunas hipótesis respecto a los determinantes del margen de ganancia sobre costo, y sus implicaciones en la distribución del ingreso entre los factores de la producción. El objetivo final de la investigación es descubrir en qué medida el ejercicio de la soberanía monetaria, mediante una política expansiva de crédito para el desarrollo, conllevaría un potencial inflacionario.

El ensayo se divide en seis secciones. Las dos primeras resumen la crítica estructuralista y neoestructuralista a la teoría cuantitativa del dinero, y consideran el papel deflacionario que puede asumir el crédito bancario cuando la inflación se determina por un conflicto distributivo. En la tercera sección se analiza el proceso inflacionario en México de 1980 a 2002, atendiendo a los dos paradigmas teóricos referidos, y se señalan las inconsistencias que presenta cada uno de ellos en su interpretación de la realidad nacional. En las secciones cuarta y quinta, se presentan elementos de la teoría de los mercados de trabajo segmentados que explicarían el comportamiento de los salarios y su vinculación con la inflación y el crédito en nuestro país, dando consistencia al enfoque poskeynesiano de la inflación por conflicto distributivo. Finalmente, la última sección plantea las limitaciones de una política de crédito para abatir la inflación y elevar el salario real en una economía en desarrollo, y la necesidad de definirla en el contexto más amplio de una política de industrialización.

1. CRÍTICA POSKEYNESIANA A LA TEORÍA CUANTITATIVA

La teoría cuantitativa de la inflación atribuye el fenómeno a una excesiva emisión de medio circulante. Los modelos convencionales suponen que la oferta monetaria es exógena, y que depende de la base monetaria y un multiplicador estable. La base monetaria se explica como función del déficit gubernamental.

La ausencia de una relación positiva entre la oferta monetaria y el déficit público en América Latina, y la fuerte vinculación observable entre la inflación y el tipo de cambio nominal, ha dado lugar a una interpretación del proceso de formación de expectativas de inflación, basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos. Se supone que la inflación es causada por un déficit público que se monetiza, y así influye en el tipo de cambio. El déficit público no es inflacionario por la monetización presente, o por su influencia en la capacidad utilizada, sino por la generación de expectativas de monetización futura [Velasco, 1988].

A pesar de la integración global de los mercados, la explicación monetarista de la inflación continúa centrándose en las expectativas de los empresarios y los trabajadores, y sus efectos en el mercado laboral local [Aybar y Harris 1998].

La economía ortodoxa supone que todos los mercados se equilibran mediante el precio; que el comportamiento de los agentes económicos puede resumirse en términos de un agente representativo; y que predomina la libre competencia.

Este paradigma ha sido cuestionado por un creciente número de economistas que, observando el marco institucional y el comportamiento de los mercados, ofrecen explicaciones diferentes del proceso inflacionario. Dentro de ellos se pueden distinguir tres grupos: los estructuralistas latinoamericanos, los neo-estructuralistas, y los teóricos poskeynesianos que postulan la oferta monetaria endógena.

1.1 El estructuralismo de la CEPAL

En oposición al modelo monetarista, el pensamiento estructuralista considera que el comportamiento de una economía está determinado por factores institucionales como la distribución de la riqueza, la especialización del comercio exterior, la integración de sus actividades productivas, la concentración de sus mercados, el grado de desarrollo tecnológico, su organización social, etc. [Lustig 1988]. No contempla a la sociedad como la suma de unidades económicas atomizadas, que son tomadoras de precios, sino como grupos de actores que se unen para ejercer presión política ante las medidas que los afectan [Meller 1988].

El estructuralismo, al igual que el marxismo, afirma que el sistema capitalista de libre empresa no es armónico, sino conflictivo; y trata de descubrir cómo se genera el excedente, y cómo se distribuye, destacando

ganadores y perdedores. Así, distingue entre centro y periferia; industria y agricultura; capitalistas y trabajadores, etcétera [Lustig 1988].

La inflación refleja el grado de monopolio y el poder de negociación de distintas clases sociales. El marco institucional, las características de la estructura económica y social, y el dinamismo con que se desenvuelve la economía, influyen en la forma en que se manifiesta el fenómeno en cada país [Noyola 1957].

Los estructuralistas no aceptan que la variación de precios relativos pueda conducir al equilibrio, como sostiene la ortodoxia. Para ellos, una devaluación generará presiones inflacionarias, contracción del producto, y deterioro en la distribución del ingreso; y la elevación de la tasa de interés, lejos de contener la inflación, como supone la teoría dominante, la acelerará, al ser un elemento de costo para las empresas.

Los dos principales exponentes del estructuralismo latinoamericano, Juan Noyola [1957] y Anibal Pinto [1975], descartaron que la inflación en las economías de mayor desarrollo relativo en la región se debiera a una mala conducta de las autoridades financieras; para ambos, la explicación del nivel de precios como un fenómeno monetario vinculado a la presión de la demanda, era una visión en extremo simplista.

Aunque el estructuralismo latinoamericano no se apartó de la ortodoxia neo-clásica en cuanto a cuestionar la dirección de causalidad de la oferta monetaria hacia los precios, sí lo hizo en cuanto a la relevancia de esa variable en la explicación de la inflación.

Para explicar el proceso inflacionario, los estructuralistas distinguen entre presiones básicas y mecanismos de propagación. Las presiones básicas se localizan en la agricultura y el comercio exterior. Los mecanismos de propagación se refieren a la devaluación de la moneda, la expansión del crédito, el déficit fiscal y los ajustes de precios e ingresos [Noyola 1957].

Para los estructuralistas, la intensidad de una inflación depende de las presiones básicas, y los mecanismos de propagación solo la afectan de manera secundaria.

Las presiones básicas provenientes de la agricultura aparecen cuando este sector es incapaz de abastecer la demanda de alimentos y materias primas. Las presiones del comercio exterior se presentan por la estrechez del mercado y el lento crecimiento de la productividad; así como por el proceso de sustitución de importaciones, que tiende a elevar los costos.

La elevada elasticidad-ingreso de las importaciones, en los países de industrialización tardía, presiona la balanza de pagos y lleva a devaluaciones crónicas de la moneda, que propagan la inflación causada por ese desequilibrio estructural. De manera similar, la expansión de la base monetaria que sigue a una devaluación, o a incrementos en los precios de alimentos, o a aumentos en los salarios, solo tiene un efecto propagador de las verdaderas causas de la inflación, que se ubican en las estructuras productiva y social [Pinto 1975].

Los estructuralistas latinoamericanos rechazan que los salarios sean un factor detonador de la inflación. Consideran que el alza salarial es una reacción a cambios en los precios y la distribución del ingreso, que se realiza siempre *a posteriori*, dependiendo de las características de la estructura social, en particular del poder de los sindicatos [Pinto 1975]. También advierten que el grado de respuesta de los salarios no depende de la representación mayoritaria de los trabajadores, sino de la reacción de algunos grupos que se consideran claves, sea por su organización o por su participación en actividades estratégicas. La tendencia en los salarios, por tanto, no necesariamente coincide con el comportamiento de la productividad; aun cuando la propagación de la inflación es mayor cuando la diferencia entre la tasa de salarios y la productividad del trabajador disminuye [Noyola 1957].

Dado que el fenómeno inflacionario depende de estructuras sociales y económicas particulares de cada país, los teóricos estructuralistas concluyen que no puede darse una explicación que sea válida para todo país y época histórica.

1.2 El neoestructuralismo de Taylor

Como una crítica a los programas de estabilización basados en la teoría de la síntesis neoclásica, Lance Taylor ha desarrollado un modelo macroeconómico que intenta reflejar las características de los países en desarrollo, que los distinguen de los países industrializados. Al igual que los teóricos de la CEPAL, este autor supone que los agentes económicos son entes políticos, y se enfrentan a una lucha por conquistar una mayor participación en el producto [Taylor 1983]. En consecuencia, los dos principios fundamentales del enfoque neoestructuralista para países en desarrollo son:

1. El salario se determina desde las instituciones, por conflicto de clases;
2. La economía es dependiente de importaciones.

Bajo este enfoque, la inflación se origina por presiones de costo. Las demandas en conflicto se resuelven mediante inflación, por lo que la distribución del ingreso tiene gran importancia para determinar el equilibrio.

Los cambios en el margen de utilidades y en la tasa de salarios nominales son resultado de las negociaciones entre trabajadores y empresarios, en las cuales influye el grado de utilización de la capacidad instalada. Taylor supone que a medida que aumenta el uso de la capacidad, los salarios reales tienden a aumentar, y los márgenes de ganancia tienden a disminuir, lo que puede conducir a la *estagflación*. Advierte, sin embargo, que la tendencia en el margen de ganancia puede verse modificada por cambios en la productividad.

Por otra parte, en su modelo, el aumento en la capacidad instalada va aparejado de incrementos en la demanda de dinero que tienden a elevar la tasa de interés, lo que ejerce una presión adicional sobre los costos. A pesar de su divergencia con la teoría convencional en otros aspectos, su modelo se mantiene dentro de la tradición neoclásica al suponer a la oferta monetaria exógenamente determinada por la base monetaria y el multiplicador.

En este marco teórico, tanto una devaluación de la moneda, como una política monetaria contraccionista que eleve las tasas de interés, tienen importantes efectos inflacionarios; si las exportaciones son elásticas a la variación del tipo de cambio, o si las empresas tratan de proteger sus flujos de efectivo, elevando su margen de ganancia, el impacto inflacionario será aún mayor.

La conclusión principal que se deriva de este modelo es que, contra lo que postula la teoría dominante, en una economía en desarrollo, una política de crédito flexible tiende a reducir las presiones inflacionarias.

1.3 Teoría de la oferta monetaria endógena

La posición poskeynesiana en teoría monetaria sostiene que la oferta monetaria es endógena, porque las decisiones sobre préstamos que otorgan los bancos comerciales preceden a su demanda de reservas al banco central [Aybar y Harris 1998]. Los bancos no expanden el crédito en un múltiplo del monto de reservas que tienen, como postula la teoría convencional. Primero deciden el crédito que concederán, y luego demandan las reservas requeridas. La relación estable entre las reservas y el crédito (p. ej. el multiplicador monetario) no indica la conducta del banquero, sino la política acomodaticia de la autoridad monetaria [Wray 1998].

Si la demanda de dinero crea su oferta, no es posible afirmar que el equilibrio del mercado monetario determina el nivel de precios, como afirman los monetaristas; o que determina la tasa de interés, como afirman los keynesianos de la Síntesis.

Los poskeynesianos afirman que, gracias a que los pasivos de los bancos son aceptados como medios de pago, estas instituciones pueden prestar dinero que ellos mismos de manera simultánea crean. De esta manera, la causalidad va de las decisiones de producción a la creación de dinero.

De acuerdo con la posición horizontalista, dentro de esta corriente el banco central no puede rehusarse a proveer las reservas demandadas, más que al costo de generar una crisis bancaria. En consecuencia, el instituto emisor seguirá una política acomodacionista, y solo fijará el precio (p. ej. la tasa de interés) al cual proporcionará la cantidad de reservas demandadas.

Otra vertiente de esta corriente, la teoría del circuito monetario, concibe a la creación de dinero imbricada en el proceso de producción. Para ellos, la razón principal de la endogeneidad del dinero no son los cambios institucionales (p. ej. la desregulación financiera), ni la política acomodaticia del banco central, ni las innovaciones financieras. El dinero es endógeno porque para que la producción se inicie, alguien debe dar un adelanto [Lavoie 1996].

Los circuitistas comparten con los estructuralistas y neoestructuralistas la idea de que la inflación no se genera por presiones de demanda, sino que surge por un conflicto distributivo entre tres grupos de la sociedad: los rentistas, los empresarios y los trabajadores [Parguez 2001]. Bajo este enfoque, la tasa de interés no está determinada por la oferta y demanda de fondos prestables, ni por la oferta y demanda de dinero; la tasa de interés es una variable exógena que establece la autoridad monetaria, y que tiene una función distributiva.

La teoría de la oferta monetaria endógena, en sus diferentes versiones, lleva a la misma conclusión que el enfoque neoestructuralista; es decir, que la inflación se genera por presiones de costo que reflejan un conflicto distributivo, y no es causada por presiones de demanda derivadas de la expansión del crédito.

Davidson [1986] ha demostrado que en una economía con recursos desempleados, un sistema bancario eficiente puede proporcionar financiamiento de corto plazo para incrementar la inversión, sin usar recursos pre-existentes y sin resultar desestabilizador, siempre y cuando existan las instituciones que capten el ahorro generado por la nueva inversión, mediante instrumentos financieros de largo plazo.

Este autor analiza la cadena financiamiento-inversión-ahorro-fondeo en una economía en la que los productores utilizan contratos a futuro para organizar la producción. Como la producción de bienes de capital toma bastante tiempo, los compradores los ordenan mediante contratos. El contrato sirve al productor como colateral para obtener crédito a corto plazo de su banco, lo cual le permite demandar recursos para la producción.

Si el inversionista que ordena el equipo no cuenta con la liquidez necesaria para pagar al productor, buscará fondearse con un banco de inversión. El procedimiento típico es que haga un contrato con un suscriptor para lanzar un instrumento financiero de largo plazo al mercado. La captación de recursos por este medio permitirá al comprador pagar el equipo de capital en la fecha prevista de entrega.

Una adecuada sincronización entre el banco comercial (que proporciona el financiamiento de corto plazo) y el banco de inversión (que suscribe los títulos de largo plazo), hace posible la acumulación de capital sin necesidad del ahorro previo. Una vez que los bienes de capital se hayan producido, y se hayan generado ahorros líquidos en diferentes partes de la economía, será la labor del banco de inversión el recolectar esos ahorros mediante la colocación de la *nueva* emisión de títulos.

El empleo de recursos que estaban ociosos en la producción de bienes de capital garantiza que, en el proceso de producción inducido mediante la creación de dinero bancario, se genere una cantidad de ahorro que es exactamente igual a la inversión. Dado que los bienes de capital que se produjeron no son susceptibles de ser consumidos, necesariamente debe haber un ahorro en la economía equivalente a su valor de producción.

Lo anterior permite apreciar que, en una economía que tiene recursos desempleados y soberanía monetaria, la potencialidad del crédito bancario en la acumulación de capital productivo solo puede ser limitada por deficiencias en la estructura financiera que impidan el fondeo.

2. EL PAPEL DEL CRÉDITO EN LA INFLACIÓN DE COSTOS

Hemos visto que mientras haya recursos desempleados, la expansión del crédito no genera presiones inflacionarias por el lado de la demanda. Seguidamente investigaremos la posibilidad de que una política expansiva de crédito incluso *reduzca* las presiones inflacionarias que son causadas por conflictos distributivos.

Tres autores han destacado la importancia de factores financieros en la determinación del margen sobre costos, y han aportado tres hipótesis alternativas al respecto. Ellos son Alfred Eichner, Lance Taylor y Alain Parguez.

La propuesta de Eichner [1973] es que los márgenes sobre costos varían entre las industrias, dependiendo de la demanda y oferta de fondos para inversión de la empresa que tiene el mayor poder de mercado dentro de cada actividad, y que por tanto es líder de precios. En esta concepción, el proceso de determinación del precio está vinculado a las decisiones de inversión, de manera similar a como lo concibió Kaldor [1957].

Gracias a su poder de mercado, la empresa líder puede ampliar el margen sobre costos a modo de financiar íntegramente su inversión deseada. Este comportamiento no restringirá sus ventas en el periodo corriente, debido a que opera con una demanda inelástica al precio; pero implica riesgos en el futuro inmediato, que el empresario debe considerar. Uno de esos riesgos es que aparezcan nuevos competidores atraídos por el mayor margen de ganancia sobre costos; o que se desarrollen productos sustitutos; o bien, que el gobierno intervenga para reducir el grado de monopolio y los precios. Cualquiera de estas reacciones hará bajar las ventas en el futuro, y este costo de usar los recursos internos para financiar la inversión deseada deberá ser tomado en cuenta.

La empresa demandará fondos para crecer con base en la productividad marginal de la inversión. Para decidir qué parte de los fondos requeridos tomará de los mercados financieros, y qué parte abastecerá con fondos internos, tendrá que considerar los siguientes factores:

- i) cuánto tendría que elevar el margen sobre los costos variables;
- ii) qué efectos tendría este aumento del precio sobre su corriente futura de ingresos;
- iii) cuál sería la tasa de interés que tendría que pagar alternativamente, tomando los fondos del mercado financiero.

Es obvio que también tendrá que considerar los ingresos adicionales que obtendrá al llevar a cabo la inversión planeada.

Calculando el costo financiero de los fondos internos como el valor presente de los ingresos que se perderán a futuro por elevar el precio; y asumiendo que mientras más se financie con fondos internos ese costo será mayor, será posible determinar qué parte de la inversión deseada conviene financiar de manera interna, y qué parte con fondos externos a la tasa de interés vigente. El margen sobre costos, en consecuencia, será aquel al cual se iguale el costo de los fondos internos con la tasa de interés. *Ceteris paribus*, a una mayor tasa de interés en el mercado de créditos corresponderá un mayor margen sobre costos.

Taylor [1992] llega a la misma conclusión, pero con otro razonamiento. Para él el margen sobre costos está determinado por el grado de monopolio, pero se ve influido por la tasa de interés del mercado, debido a que dentro de los costos incluye los intereses sobre el capital de trabajo.

En su modelo, el precio unitario P se determina por el costo básico (B), la tasa de impuestos indirectos (v), el margen de utilidad (t), y la tasa de interés (i):

$$P = (1 + v)(1 + t)(1 + i)B$$

Desde otra perspectiva, Parguez [2001] considera al margen sobre costos determinado de manera indirecta por los banqueros, mediante los criterios de solvencia que imponen a los empresarios como requisito para conceder crédito. Para él, la relación entre la nómina salarial (W) y el valor de la producción (PQ) está definida por la siguiente relación:

$$PQ = W(1 + h)(1 + r^*)$$

Donde P es el precio del producto; Q la cantidad producida; h representa la participación de otros costos de producción además de los salarios en el costo total; y r^* es un criterio de solvencia (*margen monetario*) que determina el banquero, a modo de asegurar la recuperabilidad del préstamo.

La nómina salarial (W) es igual a la tasa promedio de salarios (w) multiplicada por el número de personas ocupadas (N):

$$W = wN$$

y el volumen de producción Q es igual a la población empleada (N) multiplicada por su productividad media (a):

$$Q = aN$$

De este sistema de ecuaciones se infiere que

$$P = w/a(1 + h)(1 + r^*)$$

Esta expresión indica que los precios podrán aumentar por tres razones:

i) porque la tasa real de salarios aumente más que la productividad media de la mano de obra ($w > a$); ii) porque aumente h , o sean otros costos entre los que se encontraría el pago de intereses; o bien iii) porque los banqueros eleven el margen monetario r^* .

Dado que el crecimiento de la productividad media de la mano de obra depende directamente de la acumulación de capital de las empresas, Parguez concluye con el siguiente teorema: *una política de crecientes déficits públicos y tasas de interés bajas es un prerrequisito para el crecimiento no inflacionario de los salarios en el largo plazo.*

3. EL FENÓMENO INFLACIONARIO EN MÉXICO Y SU INTERPRETACIÓN TEÓRICA

Una primera confrontación de los postulados de la teoría dominante sobre la inflación y la realidad mexicana, pone al descubierto varios enigmas; pues, contra lo que se hubiera esperado de este paradigma, en nuestro país encontramos que:

- i) durante las dos últimas décadas, existe una relación *inversa* entre el crecimiento del Producto Interno Bruto y la tasa de inflación;
- ii) en el mismo periodo, el crecimiento del volumen del crédito ha impactado *negativamente* al nivel de precios; y
- iii) la tasa de inflación se ha asociado *inversamente* con la tasa de crecimiento del salario real.

En efecto, durante el periodo 1980.1-2002.4, los coeficientes de correlación parcial de la tasa de inflación con el crecimiento real del PIB, con el crecimiento real del crédito, y con el crecimiento de la remuneración real promedio en la industria manufacturera, fueron -0.46, -0.31 y -0.51, respectivamente.

Por su parte, la teoría de la inflación por presiones de costo tampoco permite explicar la relación entre los salarios y la tasa de inflación. Aplicando pruebas de causalidad de Granger a las series de datos de estas dos variables en el periodo referido, se aprecia de manera sistemática (con rezagos de uno a seis trimestres) que la dirección de causalidad va de la tasa de inflación a la tasa de salarios, pero no a la inversa, como postula ese enfoque.

Cabe señalar que la tasa real de remuneraciones al trabajo muestra las relaciones positivas con el Producto Interno Bruto, y con la inversión fija, que prevé la teoría neoclásica, las cuales se podrían atribuir a un crecimiento de la productividad, o simplemente a una mayor demanda de mano de obra, a medida que la inversión y el producto aumentan. No obstante, esta explicación resulta inconsistente con la relación inversa que se observa entre la inversión fija bruta y la tasa de inflación.

Así pues, esta primera exploración del fenómeno inflacionario en México no permite discernir el marco teórico que mejor explica el fenómeno.

Los tres enigmas apuntados se despejan, parcialmente, al observar las relaciones que se han dado entre el tipo de cambio, la inversión real y el nivel de precios en México, durante el periodo estudiado.

RELACIÓN DEVALUACIÓN-INFLACIÓN

La gráfica 1 permite apreciar que, en México, el principal factor inflacionario ha sido el incremento en el tipo de cambio nominal.

GRÁFICA 1

Las pruebas de causalidad de Granger indican de manera sistemática (de 1 hasta 12 rezagos) que la dirección de causalidad va del tipo de cambio a la tasa de inflación, y no a la inversa, como postula la teoría de la paridad de poder adquisitivo.

Por otro lado, el procedimiento de Johansen indica que, en el largo plazo, el índice de precios al consumidor se asocia de manera directa con el tipo de cambio e *inversamente* con el crédito total (véase cuadro 1).

CUADRO 1

RELACIÓN APRECIACIÓN MONETARIA-INVERSIÓN REAL

La gráfica 2 revela que, desde hace más de dos décadas, en México el tipo de cambio real se ha asociado inversamente con las decisiones de inversión física. El fenómeno puede explicarse con base en la teoría de la inversión de portafolio. Bajo esta óptica, una apreciación real de la moneda, al detener el alza de los precios, genera confianza entre los inversionistas y desestimula la especulación con moneda extranjera, lo que alienta la asignación de los recursos financieros a inversiones productivas.

GRÁFICA 2

Dado que la apreciación de la moneda estimula la inversión productiva, y al mismo tiempo contiene la inflación; en tanto que la devaluación causa inflación, al tiempo que restringe la capacidad de importación, no debe resultarnos extraño que históricamente también se observe una relación inversa entre el crecimiento de la inversión fija y la tasa de inflación, así como entre esta última y el crecimiento del PIB.

El efecto fuerte y positivo que la devaluación del peso tiene sobre la tasa de inflación proporciona sustento a la teoría de la inflación por presión de costos; pero la relación negativa entre los salarios reales y la inflación resulta inconsistente con este paradigma.

Por otra parte, la relación inversa entre el crecimiento del PIB y la inflación, así como entre esta y el crecimiento del crédito, desacreditan a la teoría neo-clásica; pero la asociación positiva de la tasa real de salarios con la inversión y el PIB, continúan siendo un enigma no explicado por la teoría de la inflación por presiones de costo.

La relación inversa que encontramos entre las remuneraciones reales y la inflación, así como la vinculación positiva de los salarios con el producto y la inversión, pueden ser explicadas si complementamos la teoría poskeynesiana de la inflación por conflicto distributivo, con los desarrollos de la teoría de los mercados de trabajo segmentados.

4. DETERMINANTES DE LOS SALARIOS EN MERCADOS DE TRABAJO SEGMENTADOS

La teoría del mercado de trabajo dual, o del mercado de trabajo segmentado, distingue dos mercados de trabajo: uno de ellos, el mercado primario, caracterizado por remuneraciones más altas, condiciones de trabajo más favorables, estabilidad en el empleo, reglas claras y posibilidades de ascenso; el segundo segmento, o mercado secundario, por el contrario, caracterizado por salarios bajos, malas condiciones de trabajo, inestabilidad en el empleo, reglas caprichosas y pocas posibilidades de progreso [Gordon 1972].

De acuerdo con esta teoría, los factores que determinan los salarios difieren de un mercado al otro, y en ninguno de los dos casos se ven estrechamente asociados a variaciones en la productividad, como sostiene la teoría neoclásica.

En el mercado secundario, la oferta y la demanda tienen mayor influencia que en el mercado primario; pero el ingreso de los trabajadores varía fundamentalmente en función del número de horas trabajadas, y no de la tasa de salarios.

En el mercado primario, las remuneraciones varían en función de la antigüedad y evaluaciones internas, sin referencia al mercado laboral externo.

La teoría de los mercados de trabajo segmentados sostiene que en economías que se desenvuelven en condiciones de competencia monopolística, las remuneraciones a los trabajadores más calificados, que forman parte del mercado primario, dependen de los costos del entrenamiento más que de la productividad. Dado que estos trabajadores suelen adquirir una parte importante de sus capacidades mediante el entrenamiento en el trabajo, la empresa está dispuesta a pagarles salarios de eficiencia para evitar el ausentismo y la rotación de personal. Con este objetivo, las empresas, en función de su grado de monopolio, construyen escalas salariales

jerárquicas en su interior, las cuales solo se comunican con el mercado laboral externo mediante los llamados puertos de entrada. En estos puertos se establecen sueldos convencionales, para los trabajadores con ciertos grados de calificación, con determinados niveles de educación, o simplemente procedentes de ciertos estratos sociales [Doeringer y Piore 1971].

Desde esta perspectiva, la empresa oligopólica, al separarse de una escala de salarios determinada por competencia, tiene más flexibilidad para adaptar los diferenciales de remuneración a sus trabajadores, con base en su tasa de ganancia objetivo [Leontaridi 1998].

Si suponemos que el progreso técnico se introduce mediante adiciones al capital fijo, y que este incrementa el grado de monopolio de la empresa, al igual que su ganancia, como afirmaba Joan Robinson [1966], podemos interpretar la asociación positiva entre el crecimiento de los salarios reales y la inversión fija en México como una forma de reparto discrecional de beneficios por parte de la empresa oligopólica, sin que ello represente un vínculo directo con la productividad laboral.

De manera similar, la relación positiva entre el incremento en los salarios reales y el crecimiento del PIB podría ser considerada como un efecto del mayor número de horas trabajadas en el mercado de trabajo secundario; o también como resultado del aumento en la tasa de ganancia causado por la mayor utilización de la capacidad instalada, que indujera el pago de mayores salarios en el mercado primario.

Resumiendo, diríamos que la tasa de salario real se comportaría de manera similar a la inversión bruta fija, si esta última variable tuviera un fuerte impacto no solo en el crecimiento del producto, sino también en el crecimiento de la productividad. La gráfica 3 permite observar que, efectivamente, este ha sido el caso mexicano: las series normalizadas de la relación marginal capital producto, la tasa de crecimiento real del PIB y la tasa de crecimiento real de la inversión bruta fija tienen sorprendente similitud.

GRÁFICA 3

Esto nos permite afirmar que la teoría poskeynesiana, que explica la inflación por presiones de costo y un conflicto distributivo, es adecuada para interpretar ese fenómeno en nuestro país.

5. INFLUENCIA DEL CRÉDITO EN LOS DIFERENCIALES SALARIALES

Es posible aseverar que la teoría del mercado de trabajo dual es por completo compatible con la teoría de la determinación del margen sobre precios de Parguez, que se analizó en la sección 2. Una conclusión que se derivaría de la combinación de ambas, es que las remuneraciones a los trabajadores en el mercado primario pueden estar influidas de manera significativa por la disponibilidad y el costo del financiamiento bancario.

Si así fuera, una política de crédito bancario expansiva no solo tendría efectos deflacionarios en la economía, sino también efectos redistributivos en el ingreso de los trabajadores más calificados.

Como veremos a continuación, la evidencia estadística de México proporciona apoyo a esta interpretación. La gráfica 4 muestra la correspondencia habida entre el comportamiento del diferencial del sueldo medio respecto al salario medio en la industria manufacturera, y el multiplicador financiero, de 1979.1 a 2001.4.

GRÁFICA 4

En México, el establecimiento del salario mínimo por debajo del nivel que, de acuerdo con el espíritu de la ley, aseguraría un mínimo de bienestar al trabajador, ha ampliado los márgenes de maniobra de las empresas, permitiéndoles gran flexibilidad para adaptarse a sus objetivos de rentabilidad mediante el ajuste de los diferenciales de salarios, aun en el mercado laboral secundario. La gráfica 5 muestra cómo el salario medio real en la industria manufacturera ha permanecido por encima del salario mínimo real de manera sistemática, en tanto que este ha declinado secularmente desde 1978.

GRÁFICA 5

En los últimos veinte años, el salario medio real industrial se ha visto directamente influido por el comportamiento del salario mínimo y por la formación bruta de capital fijo; y ha sido inversamente afectado por el grado de apertura de la economía, medido este por la proporción del comercio exterior en el PIB. El procedimiento de Johansen indica que el salario industrial promedio está cointegrado a estas variables, lo que implica un mecanismo endógeno de ajuste a largo plazo (véase cuadro 2). De acuerdo con lo previamente expuesto, se supone que el ajuste de estas variables en el largo plazo obedece a la realización del margen de ganancia deseado.

Confirmando estadísticamente la conclusión que de manera intuitiva derivamos de la gráfica 1, encontramos que el sueldo real promedio en la industria manufacturera está cointegrado con el salario medio real en el mismo sector y con el multiplicador financiero (véase cuadro 3). Este resultado sugiere que existe un mecanismo endógeno por medio del cual el mercado laboral primario se adapta a las condiciones de rentabilidad del capital, las cuales dependen del salario alcanzado en el mercado secundario, así como de la disponibilidad de financiamiento. El modelo de corrección de errores estimado con base en estas variables explica más del 95% de la varianza del sueldo real promedio.

Es interesante advertir que el multiplicador financiero, en el largo plazo, muestra la relación positiva con la remuneración media real del mercado laboral primario, que se esperaba basándose en las hipótesis de Parguez y de los teóricos del mercado de trabajo segmentado. En el corto plazo, sin embargo, la influencia de esta variable se muestra negativa, lo que resulta extraño.

El efecto de corto plazo del multiplicador financiero que revela el modelo de corrección de errores, en realidad puede ser ficticio, ya que existen factores estacionales que no involucran una relación de causalidad. El incremento en la producción y las ventas, al final de cada año, implica el pago de tiempo extra a los trabajadores, y coincide con el incremento de la base monetaria asociado al aumento estacional de la demanda de dinero, que reduce el multiplicador financiero. Ambos fenómenos, por tanto, responden a las ventas decembrinas extraordinarias, pero entre ellos no hay una relación de causalidad.

Si eliminamos el aparente efecto de corto plazo del multiplicador financiero en el modelo de corrección de errores, los resultados casi no se alteran, como puede apreciarse en el cuadro 4.

6. CONDICIONANTES A UNA POLÍTICA CREDITICIA PARA ABATIR LA INFLACIÓN

Cuando la inflación se genera por una pugna distributiva, las medidas de política que recomienda la ortodoxia exacerbaban el fenómeno, y conducen a una espiral recesiva-inflacionaria [Ibarra 1987]. En consecuencia, una vez que la inflación se interpreta como resultado de una pugna distributiva, y no como consecuencia de presiones de la demanda, deben buscarse nuevas formas de combatirla que no conlleven recesión.

Dos cuestiones cobran relevancia al diseñar una política crediticia antiinflacionaria en una economía en desarrollo que cuenta con recursos desempleados. La primera es hasta qué nivel es pertinente llevar la tasa de interés; y la segunda, inevitablemente relacionada con la primera, es en qué nivel debe establecerse el tipo de cambio.

En el modelo de choque heterodoxo que se aplicó con éxito en México a fines de los años ochenta el tipo de cambio nominal se ancló, y la tasa de interés fue la variable que se ajustó para lograr el equilibrio externo. La inflación se contuvo al eliminar la incertidumbre sobre un importante factor de costo; y al liberalizarse el crédito, al mismo tiempo que se lograban acuerdos de contención salarial. Esto último facilitó la generación no inflacionaria de ganancias empresariales. El elevado nivel que alcanzaron las tasas de interés real implicó una redistribución del ingreso de los empresarios hacia los rentistas, el cual no tuvo impactos inflacionarios porque fue compensado con una redistribución de los incrementos en la productividad, que solo parcialmente se compartieron con los asalariados.

Los efectos deflacionarios del crédito, y su impacto positivo en las remuneraciones reales a los trabajadores, no son argumentos suficientes para recomendar sin restricciones una política crediticia expansiva, ni siquiera bajo el supuesto de que los recursos financieros se dediquen a la acumulación de capital productivo. Esto es así, porque si bien el crédito bancario permite cerrar la brecha ahorro-inversión, no resuelve la restricción de balanza de pagos, característica de un país en desarrollo. Esta última, como bien señala Thirlwall [1999], es en realidad la restricción fundamental al crecimiento.

De lo anterior, se desprende que una política expansiva de crédito, con el propósito de contener la inflación y aliviar la pobreza, tendrá que considerar estímulos a la inversión generadora de divisas, que permitan cubrir las importaciones necesarias. Esto obliga a concebirla en el contexto más amplio de una política de industrialización.

CONCLUSIONES

Cuatro conclusiones principales se derivan de esta investigación. La primera es que el crédito dirigido a la inversión productiva no es inflacionario, porque en México la inversión bruta fija *incrementa* sensiblemente la productividad marginal del capital, lo que abate los costos unitarios.

La segunda conclusión es que la disponibilidad de crédito aumenta los diferenciales salariales de los trabajadores más calificados, sin generar presiones inflacionarias, porque en el mercado laboral primario el empresario distribuye de manera discrecional las ganancias derivadas del incremento en la productividad.

La tercera conclusión es que, debido a la declinación secular del salario mínimo real en México, una parte de las ganancias en productividad que se derivan de la acumulación de capital fijo también se transmiten discrecionalmente a los trabajadores del mercado secundario.

Con base en estos resultados, es posible afirmar que una política expansiva de crédito canalizado a la inversión productiva tendría efectos deflacionarios en la economía, y al mismo tiempo efectos redistributivos en los ingresos del sector laboral.

La cuarta conclusión, sin embargo, es que si bien el crédito sustituye de manera eficaz al ahorro interno en el proceso de acumulación de capital productivo, no resuelve la restricción externa al crecimiento, propia de un país subdesarrollado. Para lograr inducir el crecimiento con equilibrio interno y externo, la política de crédito tendrá que enmarcarse en una estrategia de industrialización de largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews P. W. S. y E. Brunner (1972). *Studies in Pricing*, Londres, Macmillan.
- Aybar S. y L. Harris (1998). "How credible are credibility models of central banking?", en P. Arestis y M. Sawyer (eds.), *The Political Economy of Central Banking*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Brown F. (1985). "La crítica de Piero Sraffa a la teoría neoclásica de los precios", *Economía Informa*, núm. 124.
- Davidson P. (1986). "Finance, funding, saving and investment", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. IX, núm. 1, otoño.
- Doeringer P. B. y J. J. Piore (1971). *International Labour Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass, D. C., Heath.
- Eichner A. S. (1973). "Una teoría de la determinación del margen de ganancia en el oligopolio", en J. A. Ocampo (comp.), *Economía poskeynesiana*, México, Lecturas del FCE núm. 60.
- Friedman M. (1956). "The quantity theory of money: a restatement", en M. Friedman (Ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago University Press.
- Gordon D. M. (1972). *Theories of Poverty and Underemployment*, Lexington, Mass., D. C., Heath.
- Hall R. L. y C. J. Hitch (1939). "Price theory and business behaviour", *Oxford Economic Papers*, núm. 2.
- Hendry D. F. y N. R. Ericsson (1991). "An econometric analysis of U. K. money demand" en *Monetary Trends in the United States and the United Kingdom* por Milton Friedman y Anna Schwartz, *American Economic Review*, vol. 81, núm. 8, marzo.
- Ibarra D. (1987). "Política y economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización", *Estudios económicos*, octubre.
- Kaldor N. (1957). "Un modelo de desarrollo económico", en J. A. Ocampo (comp.), *Economía poskeynesiana*, México, Lecturas del FCE, núm. 60.

- _____, (1973). "The New Monetarism", en A. A. Walters (ed.), *Money and Banking*, Harmondsworth, Penguin Education.
- Kalecki M. (1956). *Teoría de la dinámica económica*, México, FCE.
- Labini S. (1965). *Oligopolio y progreso técnico*, Barcelona, Colección Libros de Economía Oikos.
- Laidler D. (1990). "The legacy of the monetarist controversy", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, marzo-abril.
- Lavoie M. (1996). "Monetary policy in an economy with endogenous credit money", en G. Deleplace y E. J. Nell (eds.), *Money in Motion: The Post-Keynesian and Circulation Approaches*, Londres, St. Martin's Press.
- Leontaridi M. R. (1998). "Segmented labour markets: theory and evidence", *Journal of Economic Surveys*, vol. 12, núm. 1.
- Lustig N. (1988). "Del estructuralismo al neo-estructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo", *Colección Estudios Cieplan*, núm. 23, marzo.
- Meller P. (1988). "Neoestructuralismo, neomonetarismo y procesos de ajuste en América Latina. Introducción", *Colección Estudios Cieplan*, núm. 23, marzo.
- Noyola J. F. (1957). "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos escogidos*, Santiago, FCE-CEPAL.
- Parguez A. (2001). "Money without scarcity: from the Horizontalist revolution to the theory of the monetary circuit", en L. P. Rochon y M. Vernengo (eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy: Essays on Horizontalism*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pinto A. (1975). "Raíces estructurales de la inflación en América Latina", en *Inflación: raíces estructurales*, ensayos de Aníbal Pinto, México, Lecturas del FCE núm. 3.
- Robinson J. (1966). *The Accumulation of Capital*, Londres, Macmillan.
- Sraffa P. (1926). "The laws of returns under competitive conditions", *Economic Journal*, pp. 535-550.

Taylor L. (1983). *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Nueva York, Basic Books.

_____, (1992). *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista*, México, FCE-Economía Contemporánea.

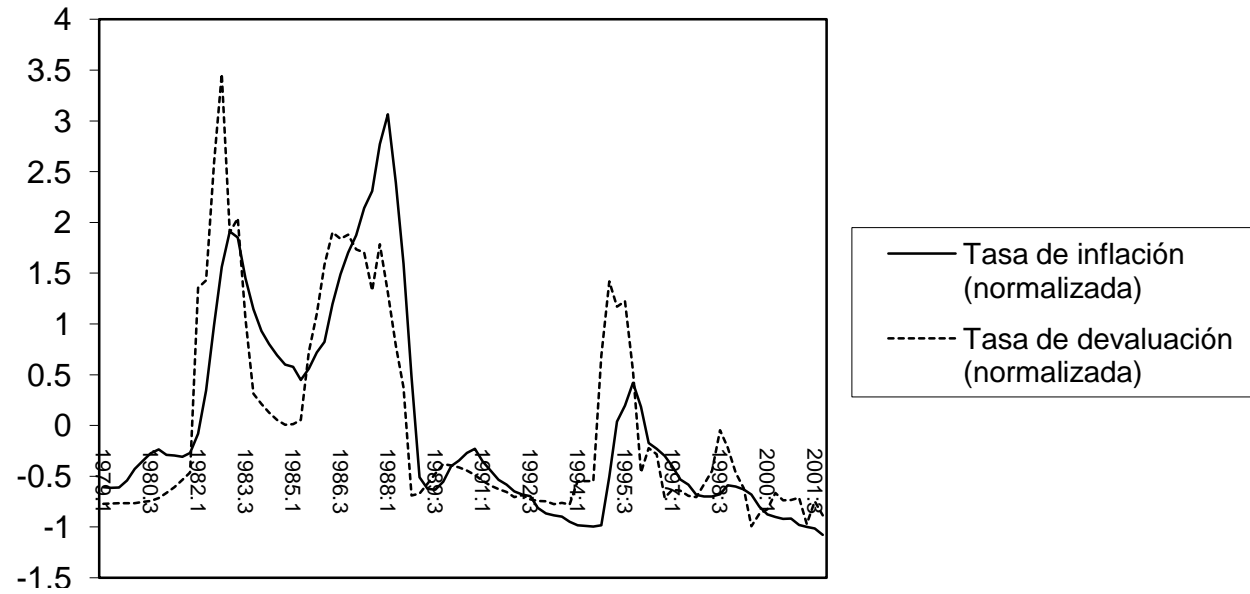
Thirlwall A. P. (1999). *Growth and Development*, Hong Kong, Macmillan.

Velasco A. (1988). "Monetarismo y neoestructuralismo: lecciones macroeconómicas", *Colección Estudios Cieplan*, núm. 23, marzo.

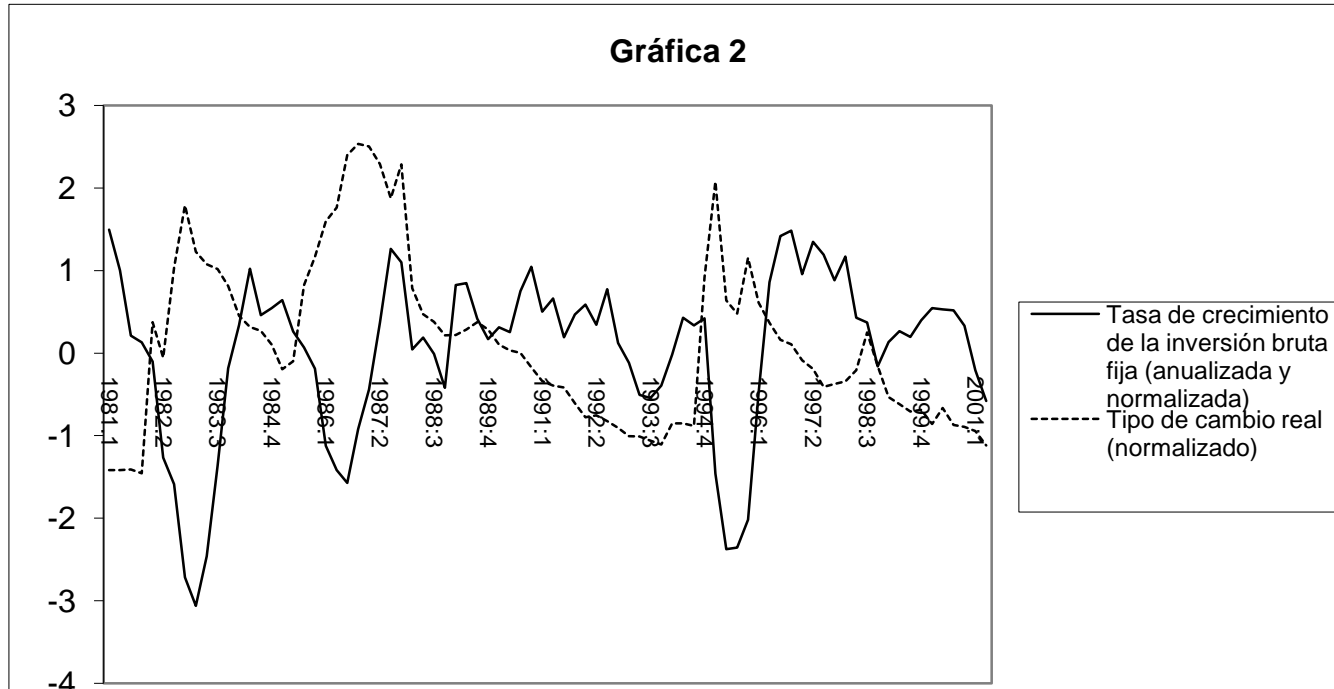
Wray R. (1990). *The Endogenous Money Approach: Money and Credit in Capitalist Economies*, Aldershot, Edward Elgar.

_____, (1998). *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham, Edward Elgar.

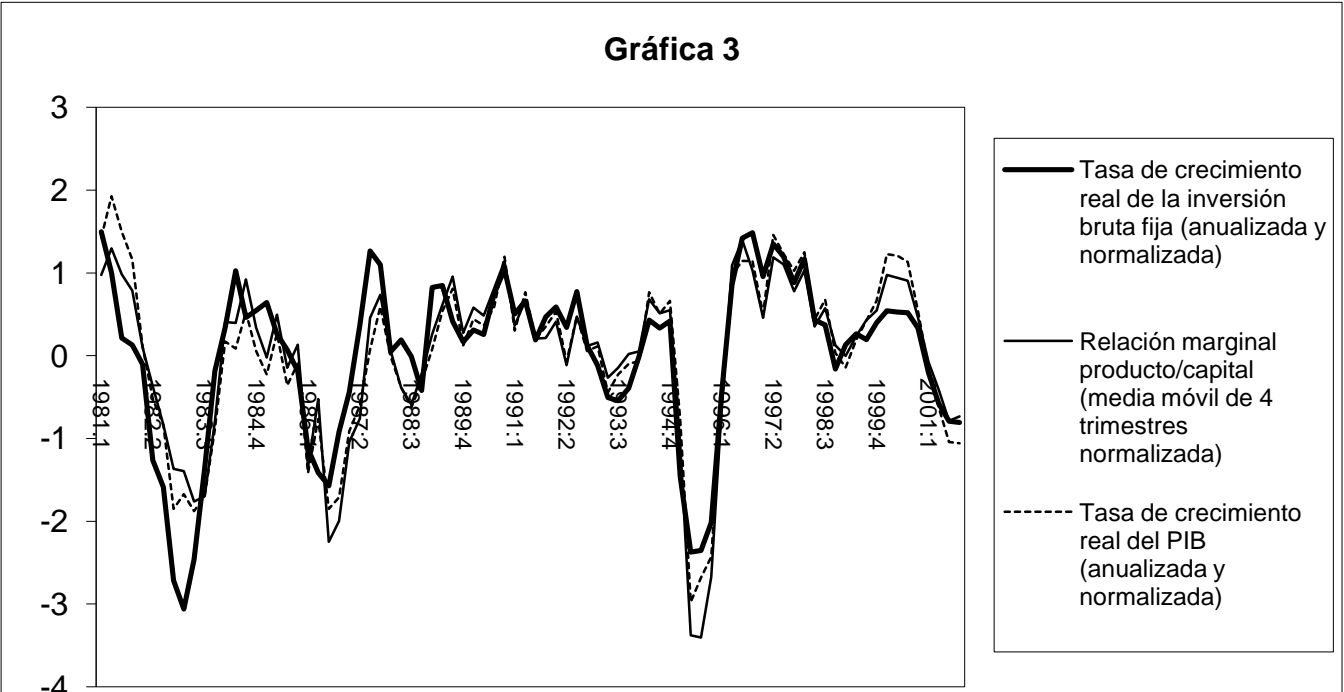
Gráfica 1



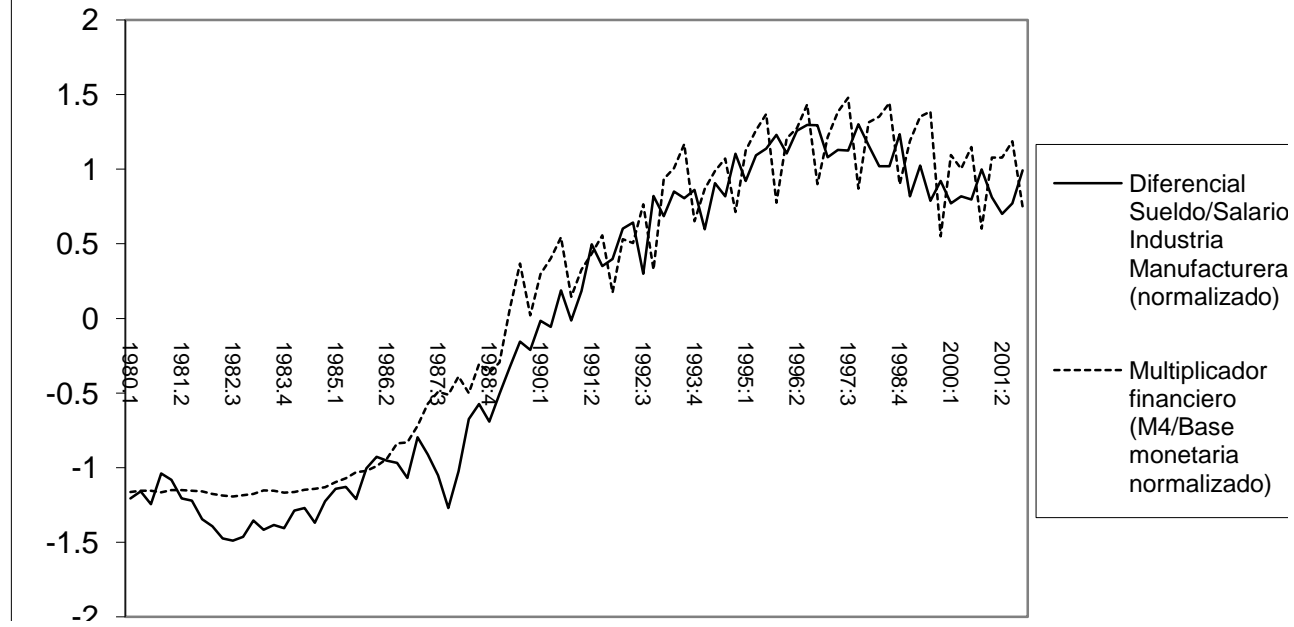
Gráfica 2



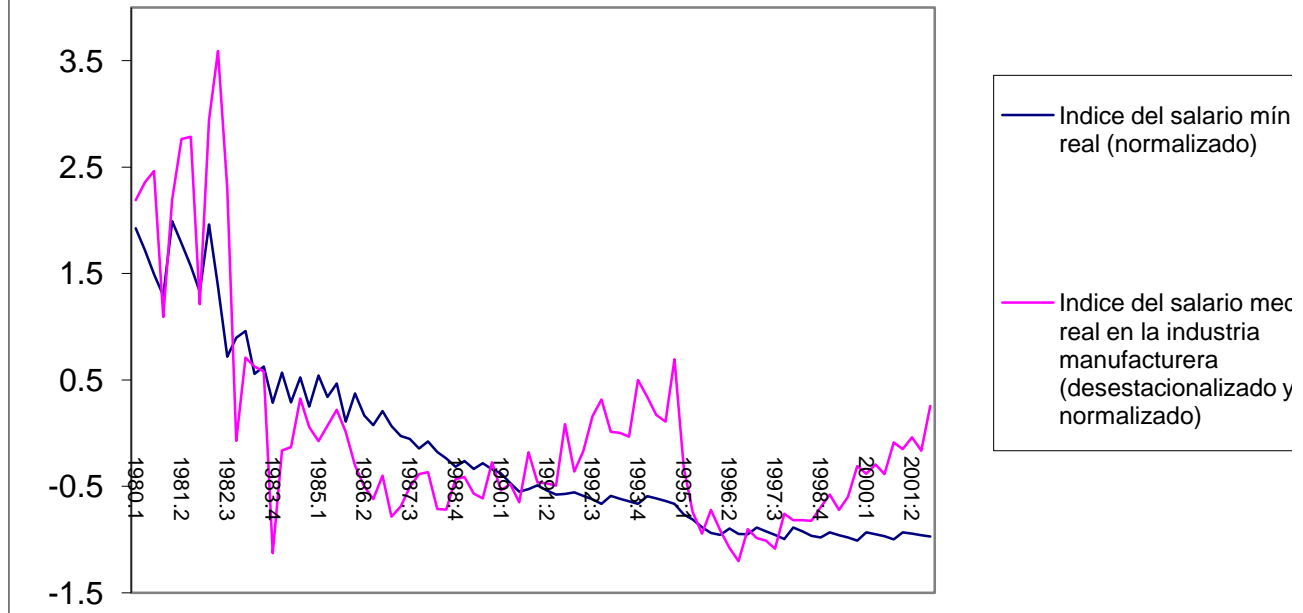
Gráfica 3



Gráfica 4



Gráfica 5



LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA MEXICANA Y SU IMPACTO EN LOS SALARIOS Y EL EMPLEO

*José Héctor Cortés Fregoso**

I. INTRODUCCIÓN

Los análisis que se han llevado a cabo sobre los efectos de la apertura de la economía mexicana y la actividad económica del país han iniciado, de manera regular, a partir de 1986, es decir, desde que México se incorporó a las reglas del juego del comercio internacional, auspiciadas por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), hoy transformado en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En particular, en relación con la forma en que dicha apertura ha incidido en la evolución del empleo en México y sus efectos colaterales en términos del desempleo y las actividades informales, existen investigaciones que muestran, de manera muy completa y profesional, las repercusiones, en pro y en contra, habidas durante los años ochenta y parte del decenio de los noventa.¹

Sin embargo, desde la perspectiva del análisis económico, es conveniente diferenciar el proceso general de apertura económica del proceso particular de integración económica, en el que se persigue no solo el gran objetivo de liberar el comercio de manera multilateral, sino específicamente realizarlo en colaboración con ciertos países y bajo ciertas condiciones, las cuales pueden dar origen a la creación o desviación de comercio. En otras palabras, se antoja necesario efectuar el análisis particular sobre las consecuencias y efectos que el fenómeno de la integración económica produce.

* Doctor en Economía y en Educación. Profesor de tiempo completo e investigador en el Departamento de Métodos Cuantitativos, División de economía y Sociedad. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (cueca), Universidad de Guadalajara, marzo del 2003.

¹ Cfr. Pliego Quintana, Mónica. *La evolución del empleo en México: 1982-1995, desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal*, en López G., Julio (coord.). *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*. México, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1997, pp. 13-94.

Como es sabido, la economía mexicana es una de las economías nacionales más integradas económicamente al resto de países y bloques del mundo. No obstante, los resultados obtenidos han sido considerados confusos por unos, contraproducentes por otros y, definitivamente, perjudiciales por el resto. Inclusive, dada la gran red de mecanismos de integración económica en que se encuentra la economía mexicana, y tomando en consideración asimismo los resultados hasta hoy obtenidos, algunos estudiosos del problema de la integración económica mexicana han acuñado los términos de *paradoja de la competitividad, de la productividad y de la globalización* con los que se quiere expresar que nuestro país se ha abierto mucho al mundo, pero no ha sido capaz de impulsar la economía nacional a niveles congruentes de competitividad, es de los países menos productivos, y de aquellos en los que existe menor grado de integración a la globalización,² lo cual pudiera significar una nivel de incapacidad para mejorar las remuneraciones de los insumos de producción, sobre todo del recurso humano, y de crear y generar más y mejores empleos para cubrir la demanda nacional con base en los mecanismos de integración económica pertinentes.

También se ha supuesto, de parte de gran número de economistas, un proceso de suma cero, en el cual lo que deja de ganar la economía mexicana lo aprovechan las economías nacionales con las que se están llevando a cabo los desarrollos de integración. Cabe aquí hacernos la pregunta de si en realidad los demás países se encuentran en situaciones mucho más ventajosas que las que presenta la economía nacional. ¿En realidad Estados Unidos y Canadá, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han creado más empleos y han mejorado los salarios reales de sus trabajadores a costa de la pauperización de los trabajadores mexicanos? ¿Han tenido éxito dichas economías en la generación de empleos a tasas crecientes a raíz de tener como socio a un país con un desarrollo económico asimétrico? Estas y otras cuestiones más se han planteado los economistas estudiosos del tema.

Así pues, es fundamental diferenciar entre la apertura comercial en general de la economía mexicana, que se da a partir del ingreso de nuestro país al GATT en 1986, hoy OMC, y la integración y formación de bloques comerciales que se inician con la puesta en marcha de tratados de libre comercio, con el propósito de crear zonas o áreas de libre comercio entre México y otros países afines. En el presente ensayo se enfatiza el TLCAN, por razones que sería prolijo traer a la mesa de discusión, por ser el tratado paradigmático de integración económica.

² Cfr. Villarreal, René y Rocío de Villarreal. *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México, Editorial Océano de México, 2002. De acuerdo con este trabajo, los altos volúmenes de mercancías exportadas que han llevado a México a ocupar lugares prominentes en el ámbito del comercio internacional, gracias a la integración económica, no han sido capaces de enganchar a todos los sectores económicos en un proceso integral de desarrollo, lo que ha provocado pérdida de competitividad nacional ante la competencia internacional.

La sección siguiente aborda una descripción general del comportamiento de las variables a nivel nacional objeto de estudio del presente trabajo, durante los años anteriores a la puesta en marcha del TLCAN. Posteriormente, se discute la problemática general que ha generado el TLCAN en la economía nacional en torno a la dinámica del empleo y la evolución de los salarios. Después, se realiza un recuento sobre las principales conclusiones a que han llegado los economistas acerca de los resultados del TLCAN en Canadá y Estados Unidos. La penúltima parte hace una síntesis de los métodos para evaluar los efectos de procesos de integración económica, poniendo un mayor acento en la instrumentación de los modelos de equilibrio general aplicados (EGA). Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo.

II. EMPLEO Y SALARIOS ANTES DEL TLCAN

El deterioro del poder adquisitivo, así como la baja capacidad de creación de empleo, parecen ser las constantes de dos lustros antes de dar inicio el TLCAN. Este periodo corresponde a grandes contrastes económicos y de agotamiento del modelo de desarrollo de la economía mexicana, durante el cual se amalgamaron altas tasas de inflación, con el consecuente desvanecimiento exponencial del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, así como una crisis estructural producto del alto nivel alcanzado por la deuda nacional, tanto interna como externa, conjugaron sus consecuencias en tasas mínimas, y en ocasiones negativas, de creación de empleos, lo que originó grandes masas de desempleados que encontraron refugio en las actividades propias de la economía informal.

En el cuadro 1 se puede observar que en el periodo comprendido de 1982 a 1994, es decir, del año en que aflora la crisis de la deuda externa, al año en que da inicio el TLCAN, se genera una tasa promedio de desempleo abierto³ de 3.89%, con una desviación típica de 1.15. De acuerdo con los estándares internacionales, dicha tasa promedio de desempleo, en apariencia no representa un problema serio de política macroeconómica, sobre todo si se toma en consideración la tasa natural de desempleo o, inclusive, la Nairu, en condiciones a largo plazo. Por su parte, la dinámica presentada por los niveles salariales, durante el mismo lapso de tiempo, muestra una media de 16.8704 de nuevos pesos, con una desviación típica de 2.5824, tomando como año base 1980. Si bien el desempleo durante el periodo considerado manifiesta una tendencia al alza, el salario, por el otro lado, mantiene una tendencia de disminución.⁴

³ La tasa de desocupación abierta (TDA) se define como *la proporción que representa la población desocupada abierta respecto a la población económicamente activa*. Cfr. Pliego Quintana, Mónica, *op. cit.*, p. 21.

⁴ *Ibidem*, p. 42.

Es conveniente insistir, a estas alturas del desarrollo de las ideas, en la diferencia entre apertura comercial, en general, e integración económica por parte de la economía mexicana. El primer concepto engloba al segundo; sin embargo, las dinámicas económicas que generan la apertura y la integración económicas conllevan características diferentes y complementarias. Si bien es cierto que la integración implica la apertura, no se puede afirmar lo mismo si se consideran los procesos en sentido contrario. Al periodo de apertura lo podemos ubicar, para el caso de la economía mexicana, a partir de la adhesión de México a las reglas del juego del GATT; en cambio, la integración económica, en términos de dar origen a zonas o áreas de libre comercio, inicia formalmente desde 1994, en un contexto ya maduro de apertura comercial.

Queda clara una relación inversa entre la tasa de desempleo y el índice salarial. Las cifras históricas que se muestran en el cuadro 1 anterior nos permiten llegar a dicha conclusión, tomando en cuenta las tendencias generales de ambas series de datos. Si, como postula una función típica de demanda de mano de obra, se plantea al desempleo como función de la tasa salarial, es decir, si $DES = f(SAL) + e$, en donde DES representa la tasa de desempleo y SAL la correspondiente tasa salarial, y se supone, además, que $d DES/d SAL < 0$, y que la relación es lineal, entonces $DES = a + bSAL + e$. Aunque la muestra que nos permite considerar el cuadro 1 es relativamente pequeña, el modelo de regresión no repercute de manera importante en los grados de libertad. La estimación paramétrica produce los siguientes resultados minimocuadráticos:

$$DES = 61.786824 - 0.5377776 SAL$$

(21.91629) (- 3.2502583)

$R^2 = 0.67875$	R^2 ajustada = 0.614469
ETE = 1.0466	Media de DES = 52.71429
D-W = 0.870209	F = 10.56418
N = 7	

Es comparativamente sencillo corroborar la tendencia que se había sugerido. Sin embargo, lo importante del modelo anterior es su gran capacidad explicativa (68%) y predictiva (2%), lo que confirma un nivel de significación de 5% para los coeficientes estimados, lo cual se concluye con base en la observación de los coeficientes *t* de Student. Desafortunadamente, como lo indica el estadístico D-W, se presenta la posibilidad de autocorrelación positiva o, en todo caso, de no saber exactamente si aquello ocurre.⁵ De todas formas, y

⁵ Téngase presente que la desventaja aquí reside en los grados de libertad, para interpretar correctamente el estadístico D-W.

en aras del propósito del trabajo, podemos afirmar que, debido a la apertura comercial, o sea, tomando en consideración solo los periodos de 1987 a 1993, las tendencias que deterioran tanto al empleo como a los salarios son inversas.

Es bien sabido que, durante los años de la década de los ochenta, el sistema económico mexicano, por causas endógenas y exógenas, manifestó un comportamiento sumamente convulso, con altas tasas de inflación, elevados niveles de tasas de interés y un tipo de cambio en constante deterioro. Se puede, entonces, argumentar que, más que debido a la apertura comercial, la relación inversa entre la tasa de desempleo y la salarial es efecto de los múltiples cambios estructurales que durante el periodo se generaron.

En un modelo econométrico desarrollado para medir el impacto de la apertura comercial en la economía mexicana, Tapia Maruri y Cervantes González enfocaron su esfuerzo en tres aspectos: la balanza comercial, la actividad económica, y los precios. De hecho, dado su propósito, no toman directamente en cuenta a las variables que aquí nos interesan, es decir, aunque de manera superficial se refieren al efecto de la apertura comercial en el empleo, no consideran, ni siquiera de manera somera, los salarios de forma explícita.⁶ El trabajo afirma que

[...] La política comercial en México ha registrado cambios importantes en los últimos años al instrumentarse un proceso de apertura comercial que

[...] se ha manifestado en la sustitución de permisos de importación por aranceles, en la disminución de las tasas arancelarias, en una menor dispersión de dichas tasas y en la eliminación de los precios oficiales.

Y coinciden con el presente análisis al afirmar que dicha política comercial de apertura se ha convertido en *un componente de la política de cambio estructural*.⁷

⁶ Cfr. Tapia Maruri, Joaquín y Jesús Cervantes González. “México: un modelo econométrico del impacto de la apertura comercial en la balanza comercial, actividad económica y precios”, en Rubli K., Federico y Benito Solís M. (comp.), *México. Hacia la globalización*. México, Editorial Diana, 1992, pp. 49-74.

⁷ *Ibidem.*, p. 49.

La apertura comercial genera efectos tanto en la balanza comercial, por medio de los flujos de exportaciones e importaciones, como en la actividad económica y la inflación. Como se menciona en el párrafo anterior, el impacto positivo que la apertura comercial tiene sobre el nivel de empleo no es considerado de manera directa, sino por medio del efecto de reducción en el sector industrial de las mayores importaciones y del de ampliación de exportaciones. Tapia Maruri y Cervantes González concluyen, que *el efecto contraccionista en la producción industrial de las mayores importaciones ha sido más que compensado por el efecto expansionista de la apertura de las exportaciones. Cabría esperar que ese efecto neto en la producción se esté reflejando también en el empleo.*⁸ Esta conclusión coincide muy bien con lo que se ha establecido acerca de la relativa pequeñez de la tasa promedio de desempleo, aunque no podríamos afirmar lo mismo sobre la tasa promedio del salario.

En resumen, al tomar en consideración las cifras disponibles sobre el empleo y el salario en relación con los efectos de la apertura comercial del sistema económico mexicano, se llega a la conclusión de que, dada la relación inversa entre la tendencia de la tasa de desempleo y la del salario mínimo, se puede, con las limitaciones apropiadas, derivar un saldo desfavorable de la apertura comercial sobre las dos variables especificadas de nivel de empleo y tasa salarial. Es decir, a mayores (menores) niveles salariales menores (mayores) tasas de desempleo y mayores (menores) tasas de empleo. Sin embargo, es necesario tener en mente que, la relación no puede ser directa y única, ya que los avatares económicos por los que atravesó la economía mexicana también nos obligan a considerar los cambios económicos estructurales que durante dicho periodo conllevó el desarrollo económico del país.

III. EMPLEO, SALARIOS E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La teoría y práctica de la política comercial se ha desarrollado durante mucho tiempo, sobre todo a partir del interés que despiertan en la investigación económica tanto los problemas generados por las estructuras arancelarias como las integraciones económicas mediante la creación de uniones aduaneras, con base en los conceptos básicos de *creación* y *desviación* del comercio.

⁸ *Ibidem.*, p. 69.

Posteriormente, aparecen los primeros balbuceos de integración económica mediante la creación de acuerdos sobre bienes específicos (p. ej., carbón), junto con otras formas de integración económica. Es durante los sesenta que, a raíz de los esfuerzos posbélicos de integración económica de los países europeos, se inicia un periodo de formación de áreas de libre comercio que, bajo la normatividad del GATT, propician flujos de intercambio comercial más voluminosos entre países, siempre en el ámbito del concepto de mercado libre, aunque en la mayoría de las ocasiones los resultados esperados en realidad no se presentaron. En los últimos años del siglo pasado, dichos procesos de integración se han intensificado, sobre todo en el ámbito del mundo capitalista, incluyendo a países de niveles asimétricos de desarrollo económico.

Es, precisamente, en dicho contexto, que el sistema económico mexicano se convierte en actor importante para realizar tratados comerciales que le permitan una mayor integración económica en un mundo sumamente globalizado, a lo cual el mismo sistema económico mexicano contribuye.

Independiente a las experiencias anteriores, algunas ya caducadas (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC) y otras en vigencia (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Industrial, ALADI), la economía mexicana se integra económicamente a diversas economías nacionales, con el propósito de crear zonas o áreas de libre comercio. Un ejemplo claro es el TLCAN, integrado por las economías de México, Estados Unidos y Canadá, y puesto en marcha a partir del 1 de enero de 1994.

Como se menciona en párrafos anteriores, conceptualmente es necesario diferenciar entre apertura comercial en general, e integración económica en particular. En la sección I se discute el comportamiento de variables como el desempleo y los salarios en un ámbito de apertura comercial. Sin embargo, puesto que ya han transcurrido prácticamente diez años de vigencia del TLCAN, vale la pena acercarse a las mismas variables para tratar de entender la forma en que se desenvuelven en un espacio económico con reglas del juego diferentes.

Una vez cumplidos tres años de vida, el economista Weintraub dio a conocer un informe detallado de los avances de dicho tratado.⁹ Desde el punto de vista estricto de la evaluación de los resultados logrados en la primera quinta parte del acuerdo, Weintraub clasifica a los criterios para evaluar los resultados en dos categorías: criterios erróneos y criterios pertinentes.

⁹Cfr. Weintraub, Sidney. *El TLCAN cumple tres años. Un informe de sus avances*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, 1997

Cabe aclarar que, si bien se considera en la obra de dicho autor la interacción de los países miembros del tratado, la evaluación realizada se da en función, básicamente, de la perspectiva de la economía estadounidense.

Así, las variables, empleos y salarios, junto con la balanza en el comercio de mercancías, no caben dentro de la categoría de criterios pertinentes, sino en la de los erróneos, ya que insiste el autor en que

[...] En cuanto al modesto papel que el comercio con México desempeña en la economía de Estados Unidos, debemos mantener en perspectiva la potencial pérdida y creación de empleo que el TLCAN introdujo en la economía de Estados Unidos.¹⁰

Continúa con su punto de vista más adelante en su análisis de evaluación al reafirmar que

[...] la pérdida de empleo debida al TLCAN tiene poca importancia comparada con otros acontecimientos de la economía de Estados Unidos. Lo mismo podría decirse del aumento de empleo como resultado del TLCAN, si intentásemos contarlo. Esta es la razón principal de que la cuenta de empleos sea un criterio erróneo para evaluar el TLCAN.¹¹

[...] una cuestión potencialmente de mayor interés para evaluar el TLCAN que la pérdida de empleos, aunque no existen, hasta hoy, pruebas concisas o cuantificadas de que los salarios estadounidenses hayan sufrido por el acuerdo.¹² Argumenta, en seguida, varios factores para fundamentar su dicho respecto al salario.

En la otra cara de la moneda se encuentran aquellas variables que, según Weintraub, son las que en realidad hay que tomar en consideración para evaluar los resultados del TLCAN, tres años después de iniciado el proceso de integración.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 35.

¹¹ *Ibidem.*, p. 37.

¹² *Ibidem.*, p. 40.

Dichas variables son el aumento total del comercio, el comercio intraindustrial y la especialización, la productividad y salarios, el efecto sobre la posición competitiva de las industrias, los efectos sobre el medio ambiente y la formación de instituciones. De entre estas seis variables, interesa lo relacionado con la productividad y salarios. Como puede observarse, una vez descartada la variable del empleo, aunque también lo hace con el salario al considerarlas criterios erróneos de evaluación del TLCAN, retoma la arista del salario mediante la productividad, insistiendo en la visión de la economía estadounidense.

Al igual que con el empleo, debido al

[...] pequeño papel que las importaciones llegadas de México o las exportaciones que van a México desempeñan en la economía estadounidense, [...] la contribución del TLCAN a la productividad estadounidense será pequeña durante el futuro indefinido [...] pero no será nula.¹³

Es importante que el salario real refleje convenientemente la productividad del trabajador, aunque de manera inmediata los efectos de un aumento en la productividad no serán tangibles.

Con la perspectiva que plantea Weintraub acerca del empleo y el salario en su relación con el proceso de integración económica, cabe ahora preguntarse si desde la trinchera de la economía mexicana también, el empleo es criterio erróneo y el salario criterio pertinente para evaluar los resultados del TLCAN. Es obvio que, para el caso de la economía mexicana tanto el empleo como el salario son variables importantes que tienen que ser analizadas en términos de los efectos del proceso de integración económica.

Como se puede observar en el cuadro 2, para el periodo de seis años comprendido entre 1994 y 1999, la productividad media, o sea, el producto por

trabajador, aumentó en promedio a una tasa de 4.6%, lo cual, de acuerdo con el criterio de productividad, debió haber repercutido en salarios reales más altos. Más que considerar los salarios reales como punto de referencia, se hace alusión al costo unitario de la mano de obra, con el producto de comparar la tasa de cambio de la productividad media, con la del costo unitario de la mano de obra. Así, es posible apreciar que dicho costo unitario disminuye a una tasa de 2.5%.

¹³ *Ibidem.*, p. 48.

Al tomar solo en consideración las cifras de empleo durante el mismo periodo, se observa una tasa de aumento escasamente de 0.2%, lo cual, al conjuntarlo con las tasas anteriores sobre productividad y costo unitario de la mano de obra, el balance nos arroja un saldo negativo, pues a aumentos en la productividad por trabajador, se aúna un salario por hora/producto por hora decreciente, que no logra compensar una ínfima tasa de crecimiento del empleo.

En otras palabras, quizá los primeros seis años del proceso de integración económica no lograron impactar de manera positiva ni al empleo ni a los salarios, ya que se origina lo que se conoce como *brecha del salario remunerativo*, la cual se define como *la diferencia que existe entre el costo unitario de la mano de obra y la productividad media del trabajador*.¹⁴

La discusión llevada hasta aquí acerca del comportamiento mostrado por el empleo y los salarios en el periodo analizado, permite concluir que la estrecha relación entre productividad y salarios reales no se ha presentando en la economía mexicana durante el transcurso de la implementación del TLCAN. Weintraub afirma que

[...] evaluar la contribución del TLCAN a unos aumentos de productividad, sea en México o en Estados Unidos, es elemento importante para apreciar el valor del acuerdo.¹⁵

Puede, entonces, concluirse que, dada la evidencia inicial y su tendencia a futuro, por escasa que esta se presente, el TLCAN, en sus primeros seis años no ha influido de manera significativa en mejorar el nivel de vida del mexicano en general. ¿Será que el sector exportador, como dicen algunos analistas, ha sido una locomotora incapaz de jalar al resto de la economía de forma que esta se integre totalmente a la economía mundial, pero con más ventajas que desventajas?

¹⁴ Cfr. Villarreal, René y Rocío de Villarreal, *op. cit.*, p. 280.

¹⁵ Cfr. Weintraub, Sidney, *op. cit.*, p. 48.

IV. IMPACTO DEL TLCAN EN LOS PAÍSES MIEMBROS

En realidad, la polémica acerca de los beneficios de los procesos de integración económica, sobre todo en el contexto de zonas de libre comercio, no logra terminar de manera objetiva. Si bien es cierto que los tres países que conforman el TLCAN son, como debe ser, tres economías de desarrollo económico asimétrico, también es verdad que a mayor asimetría las expectativas de crecimiento y desarrollo económico son más altas.

La pregunta, que se puede plantear, entonces, se dirige a indagar si la integración económica es un juego de suma cero o un juego con las características del óptimo de Pareto. Es decir, ¿los procesos de integración económica crean comercio, lo desvían o producen resultados encontrados? De ser la respuesta alguna de las tres alternativas, ¿existen métodos disponibles para medir o evaluar las consecuencias de la integración económica?

A primera vista, parece que la formación de un área de libre comercio con Canadá y Estados Unidos no le ha favorecido al sistema económico mexicano. Quizás es el gran perdedor, aunque el análisis somero anterior se haya dado en relación más con Estados Unidos que con los dos miembros de manera conjunta. De hecho, nos parece prudente poder llegar a una conclusión más objetiva, de ser posible, con base en la discusión de algunos elementos que tengan que ver con variables relacionadas con la clase trabajadora de las tres naciones.

El Instituto de Política Económica dio a conocer, al cumplir el TLCAN siete años de edad, algunos elementos de juicio respecto al impacto de tal acuerdo en los trabajadores de las tres naciones.

El cuadro 3 muestra las cifras correspondientes a dos periodos: 1993 y 2000, relativas a las exportaciones, importaciones y exportaciones netas de Canadá, México y México y Canadá juntos. Scott, quien analiza el caso de Estados Unidos de modo sumamente minucioso, argumenta que .

*[...] Estados Unidos ha experimentado de forma estable crecientes déficits globales de comercio por alrededor de tres decenios, y dichos déficits se han acelerado rápidamente desde que se echó a andar el TLCAN [...].*¹⁶

¹⁶ Scott, Robert E. *Nafta's Hidden Costs*, documento de información, *NAFTA At Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 3-11. Vínculo en: <http://www.policyalternatives.ca/whatsnew/naftaatsevenpr.html>, p. 3.

Con base, entonces, en el comportamiento dinámico de los déficits comerciales, este autor llega a la conclusión de que el TLCAN ha prohiado una declinación del saldo de la balanza comercial en el contexto estadounidense.

En su crítica al TLCAN, Scott asienta que

[...] Aunque las exportaciones brutas de Estados Unidos a sus socios del TLCAN han aumentado de forma dramática, con un crecimiento real de 147% a México y 66% a Canadá, dichos aumentos han sido ensombrecidos por un crecimiento mayor en las importaciones, las cuales han crecido en 248% de México y 79% de Canadá [...].

Como resultado, los 16.6 millardos de dólares del déficit de exportaciones netas con estos países en 1993 se incrementó en 378% a 62.8 millardos de dólares en el 2000.¹⁷

De hecho, una de sus conclusiones principales lo lleva a afirmar que las cincuenta entidades federativas y el Distrito de Columbia han perdido 766 030 empleos. Esto se ha debido, según su minucioso análisis por entidad federativa, a que

[...] Las exportaciones de cada uno de los estados han sido contrarrestadas por importaciones en rápido crecimiento. Las cifras de pérdidas netas de empleos van desde 395 en Alaska, a 82 354 en California. Otros estados golpeados incluyen a Michigan, Nueva York, Texas, Ohio, Illinois, Pennsylvania, Carolina del Norte, Indiana, Florida, Tennessee y Georgia, cada uno con más de 20 000 empleos perdidos. Todas estas entidades federativas tienen altas concentraciones de industrias (como vehículos automotores, textiles y vestido, computadoras y aparatos eléctricos) y un gran número de plantas se han desplazado a México.¹⁸

Además de comentar sobre problemas de estancamiento en el largo plazo y de una creciente desigualdad, Scott culpa al TLCAN no solo de ser un mecanismo que ha propiciado la pérdida de empleos, sino también de ser el responsable directo de una recomposición de la clase trabajadora, ya que ha influido para que muchos trabajadores se desplacen a empleos mal pagados y de baja calidad. De la misma manera arremete contra los posibles acuerdos futuros, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como los posibles responsables de que los trabajadores disminuyan su nivel de vida. En este sentido, concluye diciendo que

¹⁷ *Ibidem.*, p. 3

¹⁸ *Ibidem.*, p. 6.

[...] aunque el TLCAN no es el único responsable de todos los problemas del mercado de trabajo discutidos [...] ha hecho una contribución importante a tales problemas, tanto directa como indirectamente. Sin cambios sustantivos en el acuerdo actual de TLCAN, la integración continua de los mercados norteamericanos amenazará la prosperidad de una creciente participación de la fuerza de trabajo estadounidense en tanto no produce beneficios compensatorios a los trabajadores no estadounidenses.¹⁹

Para el caso de la economía mexicana, no se dispone de un análisis sobre el impacto del TLCAN a nivel de entidad federativa. Las referencias que existen son de naturaleza muy dispersa, lo que no permite una comparación por estados o provincias entre las tres naciones miembros del Acuerdo De Libre Comercio. Sin embargo, Henneberry y Nelson realizaron un estudio de los impactos socioeconómicos del TLCAN en el estado de Tlaxcala. No puede, por supuesto, tomarse a dicha entidad federativa como representante promedio de los estados mexicanos, pero la breve descripción que se presenta del trabajo de estos autores puede propiciar una visión que fortalezca los resultados hasta ahora discutidos.

Al ser un estudio más socioeconómico que puramente económico, los autores centran su preocupación en la reestructuración que genera el TLCAN tanto en las relaciones de producción agrícolas como industriales, poniendo especial énfasis en los precios de los productos en los ámbitos nacional e internacional. Con base en un enfoque de programación empleado para comparar los impactos de los supuestos cambios inducidos por el TLCAN, tratan de analizar dichos cambios en función de los precios y la demanda industrial de mano de obra y su efecto en la estrategia de producción y nivel de ingreso de las unidades familiares.

Dentro de sus conclusiones, los autores ofrecen una proposición que no concuerda con los resultados conocidos hasta este punto. En concreto, afirman que el estudio realizado

[...] indica que el TLCAN es congruente con la sustentabilidad económica de las comunidades rurales específicas evaluadas, en donde el aumento del ingreso a partir de la creciente demanda de mano de obra industrial ha contrarrestado las pérdidas de los precios agrícolas decrecientes. Más específicamente, los resultados de este estudio indican que mientras los decrecientes precios de los bienes han perjudicado a la mayor parte de las familias, excepto aquellas que se encuentran en tierras irrigadas, la industrialización creciente ha negado en su mayor parte este impacto y ha resultado en un aumento general del ingreso familiar.²⁰

¹⁹ *Ibidem.*, pp. 9 y 10.

²⁰ Henneberry, Shida R. y Becky Nelson. *The Socio-Economic Impacts of NAFTA in Tlaxcala, Mexico*. Department of Agricultural Economics, Oklahoma St. University. Vínculo en: <http://cnas.tomu.edu/publications/powerpoint/papers/henneberry.pdf>, p. 16.

No obstante que, en apariencia, sus conclusiones no concuerdan con los resultados hasta ahora discutidos, es importante que se tengan presentes los objetivos diferentes de los diversos autores de trabajos sobre el impacto de la apertura comercial y la integración económica en las economías nacionales y en regiones, entidades federativas o provincias, en las cuales se espera que la diversificación de consecuencias y resultados resulte en una gama muy amplia.

Al abordar la problemática de Canadá en el seno del TLCAN, así como sus consecuencias, Campbell, después de hacer un breve recuento del tratado de libre comercio entre este país y Estados Unidos (CUSFTA, por sus siglas en inglés), enfatiza cinco puntos en su conclusión acerca del impacto de los procesos de integración económica emprendidos por dicha nación.

[...] En realidad, [concluye Campbell], en el escenario económico y social canadiense se han dado ajustes mayores desde que el gobierno prometió un nuevo amanecer de prosperidad en 1989, cuando el CUSFTA entró en vigor:

- El comercio con Estados Unidos se ha ampliado de manera dramática durante estos 12 años.
- El desempeño del crecimiento en los noventa fue peor que en cualquier otro decenio del último siglo, a excepción de los años treinta.
- Canadá se ha convertido en una sociedad notablemente más desigual en la era del libre comercio.
- En tanto que la productividad ha crecido, los salarios no.
- Olas sucesivas de reestructuración corporativa se han acompañado de reestructuraciones en el sector público.²¹

²¹Campbell, Bruce. *False Promise. Canada in the Free Trade Era*, documento informativo, *Nafta at Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 21-29. Vínculo en: <http://www.policyalternatives.ca/whatsnew/naftaatsevenpr.html>, p. 21.

Para el mercado de trabajo de Canadá, las consecuencias de la integración económica, entonces, han sido punto menos que desastrosas, de acuerdo con el análisis de Campbell. Según sus cifras, el desempleo alcanzó en los años noventa tasas más altas que las de Estados Unidos, su socio comercial y también vecino. De manera literal, Campbell afirma que

[...] El desempleo en los noventa promedió 9.6% comparado con la tasa de Estados Unidos de 5.8%. [...] Este nivel de desempleo fue más alto que en cualquier otro decenio desde los años treinta.²² Al analizar el impacto del TLCAN en la economía canadiense, Campbell estima que la [...] evidencia de que la expansión comercial y la integración económica con el TLCAN ha tenido efectos de empleo adversos en Canadá proviene del gobierno mismo, [...].²³ No considera en definitiva que el TLCAN haya repercutido positivamente en la economía de Canadá, lo cual hace quedar mal a las élites empresariales, gubernamentales y políticas que habían predicado una bonanza de empleo a raíz de la puesta en marcha del TLCAN.

Con base, entonces, en cifras oficiales, Campbell compara lo sucedido a los empleos en los tiempos de la integración económica.

[...] El empleo, directo e indirecto, en las industrias exportadoras aumentó de 19.6% del empleo total del sector de negocios en 1989 hasta 28.3% en 1997. Sin embargo, el incremento rápido de las importaciones desplazó (o destruyó) aún más el empleo. El efecto de desplazamiento de empleo de las importaciones creció estacionariamente de un equivalente de 21.1% del empleo total en los negocios en 1989 hasta 32.7% en 1997.²⁴

Se observa así, un proceso en el que las importaciones desplazan más empleos, de manera relativa, de los que crean las exportaciones, por lo que se deduce la pérdida de empleo una vez que el TLCAN inicia su actividad.

En relación con el ingreso, también aquí se observa un deterioro sustancial del nivel de ingresos, lo que hace repercutir los efectos del TLCAN exclusivamente en la clase trabajadora, afectando de manera negativa la distribución del ingreso, aumentando la desigualdad y estropeando las relaciones sindicales. Campbell llega a la conclusión de que

²²*Ibidem*, p. 22.

²³*Idem*.

²⁴ *Ibidem.*, p. 23.

[...] el ingreso de mercado se derrumbó para los trabajadores de ingresos bajos y la desigualdad se amplió de forma más notoria durante la primera mitad del decenio. Los ingresos de mercado de 10% más bajo de familias con hijos disminuyeron sorprendentemente en 84% durante 1990-1996, y los del siguiente 10% se redujeron en 31%.²⁵

No obstante la larga lista de desventajas económicas que contiene el TLCAN, Campbell se pregunta hasta dónde se le puede culpar de tales circunstancias. De lo que está seguro es de que el

[...] TLCAN ha hecho más fácil para la política pública en Canadá generar un ajuste estructural de la economía en línea con el modelo dominante de Estados Unidos.²⁶

Además de los puntos de vista vertidos en la segunda sección del presente ensayo sobre los efectos de la integración económica en la economía mexicana, vale la pena conocer un punto de vista alternativo, con el objeto de buscar las coincidencias o, en todo caso, las divergencias sobre el tema central del trabajo. De hecho, al igual que otros autores que tratan el problema aquí discutido, Salas manifiesta, *grosso modo*, un sentir muy semejante. Básicamente, para él durante todo el decenio de los ochenta los salarios de los trabajadores se redujeron de manera importante, y aunque los niveles de desempleo oficial en el país son más bajos después del TLCAN, se debe sobre todo a que en el sistema económico mexicano está ausente el seguro de desempleo. [...] Para 1998, argumenta Salas, los ingresos de los trabajadores asalariados habían disminuido en 25%, en tanto que los de los autoempleados había declinado 40%.²⁷ No se requiere un gran esfuerzo para observar la tendencia decreciente de los salarios ante el proceso de integración económica, como se ha dejado en claro en las secciones anteriores.

Al discutir la problemática del empleo, Salas considera dos tipos de tendencias: el empleo agrícola y el no agrícola. Para las tendencias del empleo agrícola, Salas argumenta que durante el decenio de los noventa el empleo en el sector agrícola se mantuvo en alrededor de ocho millones de personas, lo que hace suponer que la entrada en vigor del TLCAN no contribuyó, de manera significativa, a la creación de empleos en el sector

²⁵ *Ibidem.*, p. 24.

²⁶ *Ibidem.*, p. 25

²⁷ Salas, Carlos. "The Impact of NAFTA on Wages and Incomes in Mexico. Scott, Robert E. NAFTA's Hidden Costs", documento informativo, *NAFTA At Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 12-20. Vínculo en: <http://www.policyalternatives.ca/whatsnew/naftaatsevenpr.html>, p. 12.

mencionado. En otras palabras, la estabilidad del nivel de empleo en el sector primario, en general, no conduce a un aumento importante de las tendencias migratorias del campo a las ciudades. Todo lo contrario. [...] Lo que realmente llama la atención es que hubo un aumento ligero en la participación de la población que vive en áreas rurales entre 1991 y 1997,²⁸ lo que una vez más confirma la tendencia general acerca de la relativa estabilidad de los niveles de empleo y el impacto insignificante del TLCAN sobre la creación y ampliación de empleos.

En cuanto a las características de la tendencia del empleo no agrícola, Salas asienta que [...] En promedio, el número de empleados ha aumentado ligeramente en menos de 1.3 millones por año. Por tanto, la tasa de desempleo no ha mostrado una tendencia creciente y se ha mantenido a un nivel bajo, con solo fluctuaciones de corto plazo conforme ha variado la actividad económica.²⁹ De hecho, las tendencias descritas por Salas coinciden, en lo esencial, con las comentadas en la sección inicial del presente trabajo.

Para enfatizar aún más la crisis por la que atraviesa el empleo a raíz de los efectos producidos por la integración económica por el TLCAN, Salas también ejemplifica la tendencia del empleo al aislar la problemática del empleo urbano. En este sentido, se pone el acento en las condiciones deterioradas del mercado de trabajo en las ciudades más importantes del país, lo cual se refleja en [...] un incremento en la proporción de trabajadores que son o autoempleados o trabajan en negocios con menos de cinco empleados. Estos empleos de baja productividad generalmente ofrecen bajas remuneraciones.³⁰

En el cuadro 4 se puede observar cómo, antes y después de la integración económica, los indicadores manifiestan el cambio de tasas en desmedro de la etapa posterior al TLCAN. A nivel del empleo no agrícola o urbano, las diferencias de indicadores muestran cómo, cuatro años después de instrumentado el TLCAN, los empleados asalariados habían disminuido en cerca de 17%, lo cual hace pensar que en efecto, dadas las condiciones creadas por la evolución de la integración económica, los asalariados, además de percibir un salario menor, reducen su participación en el mercado laboral urbano de manera significativa.

²⁸ *Ibidem*, p. 14.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 15.

Con base en el mismo cuadro 4, Salas concluye que

[...] la estructura del panorama laboral urbano ha cambiado de forma importante en los noventa. El desplazamiento más importante es la participación decreciente de las ocupaciones asalariadas regulares en el empleo total. Entre 1991 y 1998, la participación de los empleados asalariados en el empleo total disminuyó en 13 puntos porcentuales, de 73.9% a 61.2%. El vacío resultante fue llenado por las actividades del empleo informal o por el simple desempleo. La participación de los trabajadores autoempleados aumentó en 50%, y la participación de los trabajadores que tienen posiciones sin remuneración como su primera ocupación se duplicó.³¹

¿Qué panorama presenta Salas respecto al efecto de la integración económica en los salarios? Por principio de cuentas, en el párrafo anterior se apreció un cambio significativo de la participación de los asalariados en el mercado laboral, en sentido negativo. Disminuye, pues, dicha participación al pasar de 1991, antes del desarrollo de la integración económica, a 1998, cuatro años después de iniciado el TLCAN. ¿Se refleja tal proceso en los salarios devengados por la clase asalariada? ¿Se puede concluir que, tomando fuentes de datos inclusive diferentes, tanto el número de empleos como los salarios reales han tendido a reducirse? ¿No es posible encontrar tendencia que vaya en contra de las decrecientes en relación con estas dos variables?

En efecto, Salas, con base en el cuadro 5 llega exactamente a la misma conclusión, acorde con los argumentos de la sección II, tanto a nivel del rubro particular analizado como a nivel general, como se puede apreciar en la disminución promedio en 40.0% para todas las categorías consideradas. Se afianza, de esta forma la idea de que las desventajas de la integración económica en sus primeros años de vida, han generado condiciones de deterioro tanto para los niveles de empleo como para sus correspondientes niveles de salario, tomando en consideración datos que corresponden a un periodo anterior al TLCAN y su comparación efectiva con cifras pertenecientes a la etapa posterior a la puesta en vigor del TLCAN. Los autores revisados en este trabajo permiten llegar a la conclusión precedente.

En dicho cuadro se observa cómo el ingreso medio por hora de la mano de obra disminuye de 6.57 en 1991 a 4.83 en 1998, es decir, una reducción de 26.5%, impacto importante en un proceso que busca precisamente lo contrario, según sus defensores bien intencionados. El único rubro que permite salvar la tendencia general

³¹*Ibidem*, p. 16.

se refiere al ingreso medio por hora que se ha dado en las cooperativas. Aquí, al contrario del renglón de asalariados, existe un incremento equivalente a 66.2%, pero si se toma en cuenta que la organización cooperativista se halla escasamente desarrollada en el contexto de la economía mexicana, se puede colegir que el efecto de la integración económica ha sido positivo, pero de repercusiones secundarias muy limitadas.

Salas no solo considera las tendencias del empleo y los ingresos, sino que también pone especial atención a los salarios. Coincide en este aspecto con los análisis anteriores puesto que, durante el decenio de los noventa,

[...] los trabajadores empleados más directamente han visto una erosión constante de sus salarios [...].³²

Durante los años noventa el salario mínimo que rigió en el país pierde casi 50% de su poder adquisitivo. No se puede, en este contexto, culpar al TLCAN de dicha disminución del poder de compra del salario mínimo, ya que antes y después del proceso de integración económica la dinámica de la economía mexicana es diferente.

Sin embargo, es sabido que el nivel que se fija al salario mínimo no pasa de ser solo un punto de referencia para los procesos de negociación contractual de los sueldos y salarios. No obstante ello, aun con este elemento tomado en cuenta se observa un deterioro sustancial, que alcanza cambios negativos en promedio para el decenio, tanto del salario mínimo como de los salarios contractuales. En el cuadro 6, tomado también del trabajo de Salas, se puede apreciar la tendencia comentada, acentuándose la misma una vez que el TLCAN inicia actividades. Si por un lado el poder de compra del salario mínimo disminuye, durante el periodo analizado, alrededor de 18%, los salarios contractuales no se quedan atrás, ya que manifiestan asimismo una tendencia semejante a la que muestra la serie cronológica de los salarios mínimos.

De los datos del cuadro también se desprende el hecho de que los ingresos por trabajo en las industrias cuyos procesos de negociación salarial se encuentran bajo supervisión federal, o sea, los llamados salarios contractuales, mostraron una tendencia semejante a la de los salarios mínimos: perdieron casi más de 21% de poder adquisitivo entre 1993, un año antes de que el TLCAN entrara en vigor, y 1999, que incluye los primeros seis años de vigencia del acuerdo de integración económica.

En síntesis, el análisis que hasta este punto se ha realizado nos lleva a concluir que los tres países miembros del TLCAN han sido afectados en el mismo sentido, aunque con diferente intensidad, en variables macroeconómicas

³² *Ibidem.*, p. 18.

claves como el volumen de empleo y los niveles de salarios reales: ambas variables presentan una tendencia a la baja, lo cual ha producido desplazamientos estructurales importantes en las tres economías nacionales.

V. MÉTODOS PARA EVALUAR PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Cuando se trata de analizar los efectos que tiene un cambio de política económica que genera relaciones institucionales diferentes a las existentes, es necesario recurrir a métodos y técnicas, si existen, que propicien dicho análisis. Este trabajo ha venido desarrollando un acercamiento descriptivo al problema del impacto de la integración económica en variables como volumen de empleo y niveles salariales, para el caso de la economía mexicana, pero también se ha hecho referencia a los otros dos miembros del TLCAN, o sea, Canadá y Estados Unidos.

Sin embargo, persiste la duda de si solamente se puede tener una idea más precisa por métodos analíticos que se sustenten más en la descripción que en la formalización, ambos, por supuesto, sustentados teóricamente de manera adecuada. El cambio de estructuras institucionales debidas a fenómenos de integración económica, de globalización producto de la apertura comercial, de las implicaciones tanto fiscales como monetarias o financieras que tales cambios generan, requieren entonces de modelos que faciliten la profundización de los efectos de los cambios institucionales, de las variaciones de las reglas del juego entre economías asimétricas económicamente hablando, y observar si, dados los procesos, en realidad se crea o se desvía comercio entre las naciones participantes.

De los métodos formales que hasta ahora se han empleado con el propósito anterior, se han destacado dos: los modelos econométricos y los análisis de modelos EGA. El empleo de tales métodos es el que puede considerarse "nuevo". Las teorías económicas atrás de ellos son rancias y se hayan actualmente consolidadas.

De unos 25 años a la fecha, se ha desarrollado el interés por los modelos EGA. Sin embargo, las aplicaciones del mismo, para el caso mexicano, han girado en torno del estudio de los efectos de políticas fiscales, a raíz de la instrumentación de reformas fiscales en años pasados.³³ Como modelos estáticos, los modelos EGA

³³ Kehoe y Kehoe (*Cfr.* referencia 10) mencionan en su trabajo sobre el impacto del TLCAN mediante el análisis MEGA el estudio de Sobarzo, Horacio E. *A general equilibrium analysis of the gains from trade for the Mexican economy of a North American Free Trade Agreement*, manuscrito, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1994. Parece que este es el único estudio que, con un enfoque MEGA, se ha aplicado al caso de la economía mexicana.

muestran limitaciones que es importante tomar en consideración. Según Kehoe y Kehoe, los modelos EGA [...] enfatizan la interacción entre los diferentes sectores o industrias de una economía, lo que hace de los modelos excelentes herramientas para estimar el impacto económico de la reasignación de recursos dentro de una economía.³⁴ De entre las limitaciones serias que presentan los modelos EGA se encuentra la ausencia de la consideración de relaciones dinámicas, que contemplen no solamente el comportamiento de las variables bajo estudio en el transcurso del tiempo, sino que también incluyan variables que se refieran explícitamente al riesgo y la incertidumbre. No obstante ello, el uso y aplicación de análisis EGA da como resultado elementos de juicio que resaltan su importancia potencial.

Aún más,

[...] Debido a que enfatizan el impacto de una reasignación de recursos a través de los sectores de una economía, tales modelos son buenos instrumentos para identificar a ganadores y perdedores a raíz de un cambio de política. Pero, como se mencionaba,

[...] fallan al capturar el efecto de un cambio de política en aspectos dinámicos de una economía.³⁵

En un artículo aparecido en 1994, Kehoe y Kehoe³⁶ dan a conocer las bases de los modelos EGA estáticos. Su propósito es plantear los fundamentos teóricos de dichos análisis con el objeto de examinar ciertas aplicaciones específicas al TLCAN. La teoría económica y el análisis de la matriz de insumo-producto prevalecen en la construcción de modelos EGA.³⁷

Cuando Kehoe y Kehoe analizan con base en modelos EGA el caso mexicano, se apoyan totalmente en el modelo EGA desarrollado por Sobarzo. Uno de los resultados importantes del modelo EGA de Sobarzo se refiere a la importancia que tienen los flujos de capital.

³⁴ Cfr. Kehoe, Patrick J. y Timothy J. Kehoe. *Capturing NAFTA's "Impact With Applied General Equilibrium Models"*. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, primavera 1994, vol. 18, núm. 1, s. p.

³⁵ Cfr. *Ibidem*, "A Primer on Static Applied General Equilibrium Models". *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, primavera 1994, vol. 18, núm. 1, s. p.

³⁶ *Ibidem*, s. p

³⁷ Para una introducción completa sobre la estructura de un modelo EGA, cfr. la referencia de la nota al pie de página 35. Lo que en este trabajo se enfatiza son los resultados alcanzados mediante modelos EGA al examinar el efecto del TLCAN en la economía mexicana, y tomando en cuenta solo las variables empleo y salario.

[...] El hecho de permitir que el empleo varíe provoca solamente cambios modestos en los resultados, pero el permitir influjos de capital aumenta en gran medida las ganancias de bienestar para México debidas al TLCAN, de 3.7% del PIB a 10.9%.³⁸

Como los modelos EGA aquí referidos son estructuras teóricas que no se refieren de manera explícita a las variables de empleo y salarios, es pertinente hacer notar que, aunque no lo expresen así, los modelos EGA tienen relevancia para forzar a que los analistas de los impactos de cambios de la política económica tomen en consideración todos los supuestos atrás de sus modelos de manera clara y consistente. Como síntesis de la aplicación de modelos EGA al TLCAN, Kehoe y Kehoe terminan diciendo que

[...] Estos modelos encuentran que el TLCAN es probable que tenga un impacto significativamente positivo en la economía mexicana; un impacto positivo, pero muy pequeño, en la economía de Estados Unidos; y casi ningún impacto en la economía canadiense más allá del generado por el TLCAN entre Estados Unidos y Canadá. El impacto de México se observa mucho más grande cuando se tomen en cuenta otros probables efectos: un influjo de capital extranjero y un incremento de la productividad. La prosperidad y el crecimiento de México también tendrían efectos positivos en sus vecinos norteamericanos, especialmente en Estados Unidos.³⁹

Posiblemente, la construcción de modelos EGA más desglosados, más allá de la matriz de insumo-producto, podría generar más información sobre las variables aquí estudiadas.

Los modelos econométricos, a diferencia de los EGA, tienen una historia y tradición mucho mayor. Fukao *et al.*, desarrollan un modelo econométrico para analizar específicamente la desviación de comercio que ha generado el TLCAN. En su artículo, los autores, además de revisar de manera exhaustiva la literatura al respecto, diseñan un modelo doblelogarítmico econométrico para, como lo declaran,

[...] *evaluar los efectos de la desviación de comercio a partir de la creación del TLCAN.*⁴⁰

³⁸ Cfr. Kehoe and Kehoe (nota al pie núm. 34), s. p.

³⁹ *Ibidem*, s. p.

⁴⁰ Cfr. Fukao, Kyoji, Toshihiro Okubo y Robert M. Stern. *An Econometric Analysis of Trade Diversion under NAFTA*. serie de documentos para análisis A, núm. 431. The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, noviembre 2002.

Vínculo: <http://www.ier.hit-u.ac.jp/Common/publication/DP/DP431.pdf>, p. 7.

Al tomar en cuenta la interacción dinámica de los tres países miembros del TLCAN, Fukao *et al.*, fundamentan su modelo teórico en la siguiente relación funcional: $s = f(w, T, v) + e$, en donde s se refiere a las importaciones entre los diferentes países; w se refiere al salario prevaleciente en los miembros del tratado, T hace alusión a los niveles de aranceles, y v se refiere a los volúmenes de exportaciones, también entre los diferentes países; e es la variable de perturbación usual. La idea de utilizar un modelo doblelogarítmico tiende a la estimación directa de las elasticidades. Es conveniente también observar que, debido a la consideración explícita de la interacción de los tres países miembros, la variable s también aparece como independiente, pero indicando procesos de intercambio complementarios.⁴¹

Como puede colegirse, no obstante que el modelo econométrico trata de evaluar la desviación de comercio, no reporta resultado alguno en términos del empleo y los salarios, no obstante que explícitamente contempla la variable salarios en el dominio de la función. Su principal conclusión, una vez que aplican el modelo a los tres países miembros, establece que

[...] nuestro análisis econométrico ha sugerido que el TLCAN ha resultado en desviación de comercio especialmente en las importaciones de Estados Unidos de textiles y productos de vestido desde México. La evidencia basada en otros estudios sugiere que tales importaciones se han hecho a expensas especialmente de los proveedores asiáticos.⁴²

Lo anterior confirma el objeto de estudio del trabajo aquí desarrollado.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 5, 6 y 7.

⁴² *Ibidem*, p. 13.

CONCLUSIONES

1. Los cambios que ha provocado la globalización de los mercados de bienes y servicios financieros, hace necesaria la evaluación de los efectos de los procesos de apertura comercial, en general, y de integración económica en particular, para adecuar las políticas fiscal y financiera a los objetivos de desarrollo competitivo de la economía nacional.
2. El análisis del impacto del TLCAN sobre nuestro país, una vez que se pone en vigor en 1994, ha merecido puntos de vista de diversos actores académicos, políticos y empresariales. Sin embargo, no obstante que los resultados en apariencia manifiestan tendencias contrarias a los que inicialmente se pretendía llegar con la integración económica, se requiere todavía de análisis teóricos y empíricos más profundos.
3. Las tendencias que manifiestan el empleo y los salarios, independientemente de cómo se les consideren, muestran reducciones de bienestar para la clase trabajadora mexicana. Dicha tendencia se acentúa en el periodo posterior a la entrada en vigor del TLCAN, en comparación con el periodo anterior al mismo.
4. Sin embargo, los resultados sobre los efectos de la integración económica de los tres países de América del Norte parecen coincidir en las tendencias antes mencionadas, aunque con intensidades diferentes en función de las asimetrías económicas de los países miembros.
5. El caso mexicano ejemplifica muy claro el impacto que ha tenido la formación de un área de libre comercio, quizá no a causa de las asimetrías existentes, sino debido a una estructura económica nacional no muy eficiente.
6. Si los tres países miembros han obtenido resultados en el mismo sentido en términos de las variables aquí analizadas, se abre la posibilidad de replantear de manera conjunta, mediante políticas económicas apropiadas, los objetivos y alcances de un proceso de integración económica que debe tender a mejorar el nivel de vida de cerca de 380 millones de habitantes.
7. Es un hecho que, en función de lo que se pretenda analizar, los resultados obtenidos variarán en relación con una serie de elementos que es necesario reconocer, para tomarlos en consideración en el momento de construir modelos para medir el impacto de la integración económica.
8. Por los estudios anteriores comentados, puede llegarse a la conclusión de que existen resultados mixtos acerca de las consecuencias económicas del TLCAN. Sin embargo, se necesita tener presentes, como ya se advirtió, los propósitos particulares de cada investigación.
9. El futuro aguarda investigaciones que, además de llevar a cabo análisis más desagregados, por ejemplo, a nivel estatal o provincial, menor agregación de las categorías económicas, etc., emplear modelos que permitan no solamente observar el panorama de manera estática, sino considerando la incertidumbre y el riesgo.

10. Aunque muestra todavía inicios poco desarrollados, es necesario insistir en el uso y empleo de modelos EGA, en los que de manera global se consideren las interacciones de los sectores y las industrias, con el ánimo de evaluar los efectos y el impacto de cambios de políticas económicas, como la decisión de crear zonas de libre comercio.
11. Asimismo, se requiere que los economistas insistan aún más en la construcción de modelos econométricos, para de esta manera analizar, no solo la posible creación o desviación de comercio, sino también el impacto de acuerdos comerciales en la amplia gama de variables económicas, sobre todo aquellas que más afectan de manera directa el bienestar de la población.
12. Las políticas económicas, sean fiscales, monetarias o financieras, deben tender a eliminar, si es posible, las externalidades perjudiciales de los procesos de integración económica, ya que está demostrado por experiencias diferentes, que en última instancia, se logra elevar la calidad de vida de los habitantes de los países que se integran económicamente.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aroche, Reyes, Fidel. "El desarrollo reciente del empleo en México. Un análisis estructural y un ejercicio de simulación", en López G., Julio (coord.). *Mercado, desempleo y política de empleo*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1996, pp. 37-90.

Bowen, Harry P., Abraham Hollander y Jean-Marie Viaene. *Applied International Trade Analysis*, Estados Unidos, The University of Michigan Press, 1998, capítulo 12: Economic Integration, pp. 503-536.

Burfisher, Mary E., Sherman Robinson y Karen Thierfelder. "The Impact of NAFTA on the United States", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, núm. 1, invierno 2001, pp. 125-144.

Campbell, Bruce. "False Promise. Canada in the Free Trade Era", documentos informativos, *NAFTA At Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 21-29.

Vínculo: <<http://www.policyalternatives.ca/whtsnew/naftaatsevenpr.html>>.

Coughlin, Cletus C. y Howard J. Wall. *NAFTA and the Changing Pattern of State Exports*, The Federal Reserve Bank of St. Louis, serie Documentos de trabajo, 2000-029B, octubre 2002.

Vínculo: <<http://research.stlouisfed.org/wp/2000/2000-029.pdf>>.

Fukao, Kyoji, Toshihiro Okubo y Robert M. Stern. *An Econometric Analysis of Trade Diversion under NAFTA*, documentos para análisis A, núm. 431. The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, noviembre 2002.

Vínculo: <<http://www.ier.hit-u.ac.jp/Common/publication/DP/DP431.pdf>>.

Henneberry, Shida R. y Becky Nelson. *The Socio-Economic Impacts of NAFTA in Tlaxcala, Mexico*, Department of Agricultural Economics, Oklahoma St. University, s.f.

Vínculo: <<http://cnas.tomu.edu/publications/powerpoint/papers/henneberry.pdf>>.

Holguín, Carlos. *NAFTA and Income Inequality in Member-Nations*, noviembre, 2000.

Vínculo: <<http://homearthink.net/~crholguin/NAFTAwe1.pdf>>.

- Kehoe, Patrick J. y Timothy J. Kehoe. "A Primer on Static Applied General Equilibrium Models", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, primavera 1994, vol. 18, núm. 1.
- Kehoe, Patrick J. y Timothy J. Kehoe. "Capturing NAFTA'S Impact With Applied General Equilibrium Models", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, primavera 1994, vol. 18, núm. 1.
- López Gallardo, Julio. "Empleo y desempleo en México: análisis y política", en López G., Julio (coord.). *Mercado, desempleo y política de empleo*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1996, pp. 13-36.
- _____, "La macroeconomía del empleo y las políticas macroeconómicas", en López G., Julio (coord.), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1997, pp. 95-140.
- López, Gallardo, Julio y Arnoldo Pérez Nieto. "Ventajas comparativas, comercio exterior y empleo en México", en López G., Julio (coord.), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1997, pp. 141-172.
- Mochón, Francisco. *Principios de economía. Problemas y casos* (editor Mauro Rodríguez García), México, McGraw-Hill/Interamericana Editores, 2002.
- Noriega, Ureña, Fernando Antonio. *Macroeconomía para el desarrollo. Teoría de la inexistencia del mercado de trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México y McGraw-Hill/Interamericana Editores, 2001.
- Pliego, Quintana, Mónica. "La evolución del empleo en México: 1982-1995, desempleo, participación de la fuerza laboral y ocupación informal", en López G., Julio (coord.). *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*. México, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1997, pp. 13-94.
- Romalis, John. *NAFTA'S and CUSFTA'S Impact on North American Trade*. University of Chicago GBS, julio, 2002.
- Ruiz, Durán, Clemente. *Macroeconomía global. Fundamentos institucionales y de organización industrial*, México, UNAM-Facultad de Economía y Editorial Jus, 1999.

Salas, Carlos. *The Impact of NAFTA on Wages and Incomes in México*. Scott, Robert E. *NAFTA'S Hidden Costs*, documento informativo, *NAFTA At Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 12-20.

Vínculo: <<http://www.policyalternatives.ca/whtsnew/naftaatsevenpr.html>>.

Scott, Robert E. *NAFTA'S Hidden Costs*, documento informativo, *NAFTA at Seven. Its impact on workers in all three nations*. Economic Policy Institute, 2001, pp. 3-11.

Vínculo: < <http://www.policyalternatives.ca/whtsnew/naftaatsevenpr.html>>.

Tapia, Maruri, Joaquín y Jesús Cervantes González. "México: un modelo econométrico del impacto de la apertura comercial en la balanza comercial, actividad económica y precios", en Rubli K., Federico y Benito Solís M. (comp.). *México. Hacia la globalización*. México, Editorial Diana, 1992, pp. 49-74.

Torres, García, Alberto. "Estabilidad en variables nominarles y el ciclo económico: el caso de México", en *Gaceta de Economía*, t. I, La inflación en México, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002, pp. 61-114.

Vargas, Sánchez, Gustavo. *Introducción a la teoría económica. Aplicaciones a la economía mexicana*, México, Pearson Educación de México, 2002.

Villarreal, René y Rocío de Villarreal. *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, México, Editorial Océano de México, 2002.

Wall, Howard J. *NAFTA and the Geography of North American Trade*. The Federal Reserve Bank of St. Louis, serie Documentos de trabajo, 2000-017C, julio 2002.

Vínculo: <<http://research.stlouisfed.org/wp/2000/2000-017.pdf>>.

Weintraub, Sidney. *El TLCAN cumple tres años. Un informe de sus avances*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, 1997.

FLUJOS DE INVERSIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

*Martín G. Romero Morett**

No obstante que se ha generalizado la idea de que con mayores flujos de inversión se alcanzan más altos niveles de desarrollo, en muchos países, entre ellos México, el exceso de capitales ha ocasionado bonanzas breves, pero también ha dejado largas secuelas de estancamiento económico y pobreza.

Luego de haber sufrido crisis financieras recurrentes con alcances globales, países como México han empezado a entender que tanto el exceso de capitales como la falta de ellos puede ser igualmente dañino cuando no se tienen las condiciones adecuadas para aprovecharlos de manera productiva. También se ha empezado a reconocer que existen muchos otros factores que influyen en el crecimiento económico. A estas otras variables que han demostrado ser fundamentales para que los flujos de inversión incidan positivamente sobre el crecimiento económico deseamos hacer alusión en esta ponencia, ya que son referencias obligadas para la política fiscal y financiera.

* Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Guadalajara.

I. EL DEBATE EN TORNO AL IMPACTO DE LOS FLUJOS FINANCIEROS Y SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para muchos autores, los flujos de financiamiento externo pueden ser un complemento valioso de los esfuerzos internos para iniciar y sustentar procesos de desarrollo. De hecho, este ha sido el argumento más socorrido para promover la globalización económica y financiera.

Los teóricos le han asignado al capital externo varias funciones, entre las que destacan las siguientes: se dice, por ejemplo, que los flujos de inversión externa mejoran la asignación macroeconómica de los recursos, no solo en un contexto nacional sino en el global. Se afirma también que propician la movilización y utilización del ahorro externo donde más es requerido y valorado. Asimismo, se considera que la movilidad del capital mejora la asignación intertemporal del gasto, diversifica los riesgos y aumenta la eficiencia de la microproducción. Por último, se considera que los flujos de capital incrementan la credibilidad de las autoridades monetarias [CEPAL: 1998].

Se supone que los movimientos de capital mejoran la eficiencia de su asignación cuando buscan y consiguen un mayor rendimiento en las economías emergentes que carecen de ellos. El diferencial del beneficio que obtienen en estas economías comparado con el que pueden obtener en sus países de origen es la forma como lo maximizan. Por otra parte, se supone que las economías emergentes también maximizan su beneficio debido a que la inversión interna que propician los flujos internacionales de capital generan incrementos en el empleo y en el ingreso del país receptor.

La entrada neta de capital puede complementar el ahorro interno, elevar los índices de inversión y propiciar el crecimiento económico del país receptor. La expansión del ingreso así lograda puede tener efectos posteriores positivos sobre el mismo ahorro y sobre la inversión, haciéndolas cada vez menos dependientes de los flujos internacionales y creándose así una base sostenida y permanente de activación económica.

En el caso de México y otros países, los grandes beneficios prometidos derivados del flujo de capitales no se han obtenido del todo. Si bien estos flujos han propiciado periodos cortos de bonanza en los cuales se incrementa el empleo, la producción, el ingreso y el consumo; luego le han seguido periodos mucho más largos de ajustes monetarios y fiscales, así como de desempleo, estancamiento y pobreza.

Desde la década de los años setenta, México recibió grandes cantidades de capitales extranjeros. La abundancia de estos propició su colocación y aceptación irresponsable por parte de la banca internacional que los ofrecía, y de empresas y gobiernos igualmente irresponsables y corruptos que los recibían. Estos créditos que se

otorgaban sin importar la viabilidad de los proyectos que financiaban y con tasas de interés bajas pero variables, generaron graves pérdidas para la región cuando estas tasas empezaron a subir. Estas pérdidas se reflejaron en la década de los años ochenta, en la llamada década perdida para Latinoamérica, cuando la región tuvo que enfrentar el devastador problema de la deuda externa.

El capital externo también puede servir para paliar escaseces temporales ocasionadas por fenómenos coyunturales o cíclicos. De hecho, se afirmaba que la crisis financiera de México de 1994-1995 era una crisis de falta de liquidez, misma que fue solventada por el paquete financiero de 50 000 millones de dólares hecho por el gobierno de Estados Unidos para pagar a sus connacionales los capitales invertidos en cartera en México.

Otra de las motivaciones de la movilidad del capital es aumentar la variedad de preferencias en riesgos y tipos de financiamiento. Así, la mayor abundancia de capitales propicia la ampliación del espectro de formas y modalidades de inversión.

También se piensa que la movilidad del capital internacional puede mejorar la eficiencia productiva de las empresas, actuando en el nivel microeconómico. Esto se debe, por una parte, al abaratamiento del costo del capital [Stiglitz, 1993], y se piensa que se da una reducción de los intereses al competir los fondos internos con los externos.

También se supone que con la mayor competencia entre capitales internos y externos puede darse la llegada de un buen número de intermediarios extranjeros que con sus innovaciones y tecnologías financieras presionen a la baja los márgenes de intermediación. Desafortunadamente este fenómeno de reducción de los márgenes de intermediación como efecto de la extranjerización de la banca mexicana no se ha observado hasta la fecha. Más bien puede apreciarse el efecto contrario, que es el del aumento y el encarecimiento de todas las comisiones bancarias, así como sus altos niveles de ineficiencia y de insatisfacción de los clientes.

Por último, se afirma que la apertura de la economía de un país a los flujos financieros internacionales da prestigio y credibilidad a las autoridades de dicho país. La apertura es lo que los inversionistas requieren para meter o sacar libremente los capitales de sus clientes de donde sea y cuando sea. Estas facilidades propician que los grandes financieros internacionales vean con buenos ojos a las autoridades nacionales que les facilitan al máximo sus operaciones. Sin embargo, la búsqueda de prestigio internacional de los gobiernos abiertos a la competencia, ha llevado a impulsar políticas de desregulación financiera y de disciplina monetaria y fiscal que han propiciado prácticas financieras fraudulentas y ocasionado crisis económicas que afectan las condiciones de vida de la población.

Después de casi tres décadas de crisis financieras, el gobierno mexicano ha ido aprendiendo a evitarlas. Luego de haber padecido crisis de fin de sexenio desde 1976 hasta la ocurrida a finales de 1994, la administración del presidente Ernesto Zedillo pudo evitar que por primera vez no se repitiera la película. No obstante, hemos caído en un estancamiento económico motivado en gran parte por la recesión en Estados Unidos, primero, y por la invasión a Irak después. Pero también hemos caído en un inmovilismo, que consiste en esperar a que se recupere la economía estadounidense como única esperanza de que luego se recupere la economía mexicana.

El aprendizaje de los flujos financieros y de las crisis que ocasionan ha venido al unísono con el aprendizaje de los impactos internos ocasionados por la llegada de los flujos de capital, entre los que se cuentan los siguientes: el incremento de la demanda efectiva cuando entran y las caídas en el producto y la inversión cuando salen; la apreciación del tipo de cambio real cuando entran; el incremento del empleo de la producción y del ingreso cuando se destina a la producción de manera eficiente, y las burbujas financieras cuando por el exceso de demanda con recursos internacionales se sobre demandan los activos nacionales y se especula con sus valores.

En este contexto, el reto de las autoridades consiste en lograr un difícil equilibrio entre los siguientes objetivos: mantener estables los flujos de capital; mantener un tipo de cambio competitivo que fomente las exportaciones, sin desalentar las importaciones necesarias para la producción; asegurar la estabilidad de la demanda agregada y de los precios, y promover la formación de capital y de desarrollo tecnológico con políticas adecuadas para que los flujos de inversión se canalicen hacia el sector que mejor fortalezca la economía, como lo es el de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Quizá como resultado de las repetidas crisis que ha sufrido la economía mexicana durante casi 30 años, ahora algunos de los determinantes macroeconómicos y políticos de la estabilidad son mejor entendidos en el contexto de una economía abierta; sin embargo, otros factores de la competitividad y del desarrollo económico todavía no son completamente entendidos y quizás a esto se deba que en México tenemos estabilidad, pero no tenemos crecimiento, comparado con otros países como China, que tienen estabilidad y que a la vez siguen teniendo crecimiento alto y sostenido.

La administración del presidente Vicente Fox debe tomar en cuenta que la estabilidad política y la estabilidad macroeconómica son necesarias, pero no suficientes para atraer flujos de inversión productiva que generen crecimiento y desarrollo económico. Es decir, que es necesario tener buenos cimientos microeconómicos que permitan el buen funcionamiento de las empresas, tales como infraestructura adecuada, buena regulación y fortaleza institucional, todo lo cual constituye el contexto en el que las empresas compiten entre sí.

Hasta ahora, la administración parece conducir su gestión para obtener una estabilidad macroeconómica adecuada, como condición suficiente para contar con flujos constantes de inversión productiva. Pero esto no ha sido así. Los inversionistas han reclamado reformas estructurales que modifiquen las relaciones laborales, fiscales, y eliminen a nuevos competidores en la industria eléctrica. No obstante la importancia de estas reformas, deberán enfocarse de manera urgente hacia medidas y adecuaciones que propicien la competitividad de las empresas que operan en México con capital nacional, internacional o mixto. Estas adecuaciones vienen forzosamente dadas por los indicadores de competitividad internacional que se difunden y que también son referencia obligada para quienes buscan nuevos nichos de inversión en economías emergentes como la mexicana. En estos indicadores de competitividad se encuentra sin duda una de las diferencias entre otros países y México, ya que nuestro país ha estado mostrando resultados cada vez menores en este aspecto. Por consecuencia, esto explicaría las ventajas de otros países respecto a México; China por ejemplo, que sigue recibiendo flujos de capitales internacionales productivos y registrando altos niveles de crecimiento de 8% anual a pesar de la invasión de Irak o incluso como beneficio de esa lucha.

Estos indicadores de competitividad se encuentran en rubros tales como la infraestructura física, la protección intelectual, el capital humano, la infraestructura científica y tecnológica, la capacidad de innovación, las redes internacionales de distribución, la infraestructura de la información y de telecomunicación, la disposición de información para los negocios, la calidad de los productores locales para conectarse con corporativos globales, el énfasis de las empresas en la capacitación de sus dirigentes y empleados, la seguridad personal, el acceso a capital de riesgo y a créditos en general, la eficiencia aduanal, los niveles de corrupción, la regulación adecuada y lo expedito del marco del derecho para el cumplimiento de contratos. Estas son también algunas de las referencias obligadas que deben considerarse en una estrategia de desarrollo económico en el contexto de la globalización de los flujos de inversión, porque propician los fundamentos microeconómicos complementarios necesarios en una política tendiente a estabilizar las principales variables macroeconómicas.

II. POLÍTICAS PARA APROVECHAR LOS FLUJOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN

Los flujos financieros deberían tener la finalidad de algo más que mantener estables las variables macroeconómicas. Deberían incidir de manera directa en la creación de empleo y en el aumento del ingreso y en el desarrollo social.

Para aprovechar al máximo los flujos financieros internacionales, es decir, para usarlos eficientemente en beneficio del desarrollo económico, México necesita de políticas que mejoren sus ventajas competitivas dinámicas. Se requiere agregar un conjunto de nuevas políticas que llamamos políticas de innovación.

Las políticas de innovación son aquellas que se enfocan sobre acciones que empujan a las empresas hacia la adopción de nuevos procesos de base tecnológica relacionados con el diseño de nuevos productos y servicios. Las políticas de innovación también son aquellas cuyos programas facilitan la reestructuración de las industrias existentes y las animan a adoptar tecnologías y técnicas organizacionales modernas.

El nombre de políticas de innovación es particularmente apropiado no solo porque su objetivo es promover las innovaciones tecnológicas y organizacionales en el nivel de la empresa y del agrupamiento empresarial. El nombre también es apropiado porque estas políticas son formas innovadoras en las cuales las empresas se reestructuran y los gobiernos intervienen para influir en el mejoramiento de la competitividad empresarial.

La reducción de la brecha tecnológica entre los métodos de producción utilizados por las empresas ubicadas en México y aquellos usados a escala internacional para la fabricación de productos o procesos es fundamental para elevar la productividad y la competitividad de las empresas mexicanas y para ingresar con éxito en la producción de bienes y servicios de alta calidad en los mercados internacionales.

Las políticas de innovación pueden expandir la capacidad de absorción tecnológica de las empresas mexicanas. Más aún, las políticas de innovación buscan ayudar a las empresas locales a mejorar y desarrollar una tecnología sobre bases propias, así como para asimilar la tecnología que se obtenga mediante alianzas con empresas multinacionales.

III. ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN

1. El papel del gobierno es ofrecer estímulos para que las empresas domésticas se involucren en un proceso de reestructuración competitiva. En otras palabras, las empresas pequeñas y medianas deben ser inducidas y ayudadas a realizar inversiones para mejorar su infraestructura física y tecnológica. Para ello, las empresas deben ser asistidas por el gobierno o por instituciones privadas apoyadas por el gobierno.
2. Las empresas privadas, que son los actores clave de cualquier proceso de reestructuración competitiva, necesitan de estímulos apropiados para reorganizar sus estrategias de producción y de mercadeo y para crear una capacidad para la absorción tecnológica.
3. También se deben utilizar esquemas financieros y fiscales. Sin embargo, este tipo de estímulos se deben otorgar como resultado de desempeños previamente acordados, por ejemplo, en materia de exportaciones, calidad y productividad, entre otros.
4. A pesar de que puede ser necesario diseñar políticas específicas para el desarrollo de cada sector productivo, es importante reconocer que la frontera tecnológica entre uno y otro sector es cada vez más difícil de delimitar. Por esta razón, el concepto de complejos industriales se utiliza más que el concepto puramente de sector, porque los vínculos entre unos sectores y otros deben ser considerados ampliamente.
5. Además de políticas sectoriales, el gobierno y las instituciones sociales deben promover las relaciones intersectoriales y los vínculos entre las distintas firmas, en cadenas de proveedores y clientes, venciendo así la actitud introvertida de muchos empresarios.
6. En general, para el crecimiento y el mejoramiento de la infraestructura social y física, los sistemas de educación, de investigación y desarrollo deben tener alta prioridad, así como los sistemas de información.
7. De manera más específica, las áreas en las cuales las capacidades del sector privado deben ser impulsadas por el apoyo gubernamental se señalan a continuación.

- a) Esquemas que faciliten e incentiven la inversión productiva nacional para mejorar la maquinaria y equipo, pero también la infraestructura intangible (entrenamiento, control de calidad, servicios de consultoría e investigación y desarrollo). Debido a los graves problemas en el funcionamiento de los mercados de capitales en México, y la orientación de corto plazo de los sistemas de inversión financiera, el costo y disponibilidad de finanzas que persigan la reestructuración industrial y la modernización tecnológica requiere de atención urgente. Al mismo tiempo, debe darse atención específica al diseño de incentivos apropiados para la reforma fiscal que está por promoverse en México como resultado de la crisis en los precios petroleros y los recortes al gasto público.

- b) Es también necesario promover el uso de servicios de consultoría y de ingeniería que apoyen a las empresas y a los sectores productivos para lograr una reestructuración industrial para la adopción de nuevos sistemas organizacionales. La información y el consejo sobre cómo obtener y negociar mejor transferencia de tecnología debe recibir mucha atención. Un ejemplo de este mecanismo puede tomarse de la Fundación Chile que, en conjunto con el gobierno y la International Telephone and Telegraph (ITT) firmó un convenio de transferencia de tecnología a empresas domésticas.

- c) Fortalecer el reentrenamiento de ejecutivos y administradores, de técnicos y trabajadores en nuevas habilidades por medio de estímulos especiales a nivel de la firma. El entrenamiento de ejecutivos de nivel alto y medio debe recibir la más alta prioridad para mejorar la cultura de producción empresarial local.

- d) Son fundamentales servicios adicionales en el área de diseño y calidad también.

- e) Debido a la tendencia a mejorar los derechos de propiedad intelectual, las empresas deben recibir apoyo para hacer uso de sus derechos en la materia y tener acceso legal a los derechos intelectuales de otros.

- f) Crear esquemas de entrenamiento y facilidades físicas y financieras para establecer nuevas empresas. Los graduados universitarios de reciente egreso deben ser motivados y preparados para crear nuevas empresas. También se debe fomentar la creación de subcontratistas para proporcionar partes y componentes antes y después de la venta de servicios por medio de contratos de largo plazo. Además, deben utilizarse instituciones y programas que proporcionen entrenamiento y servicios necesarios para iniciar nuevos negocios.

g) Mayor apoyo para la investigación básica y aplicada, vinculando a las universidades y creando fuentes de financiamiento con el sector productivo.

h) Apoyar proyectos tecnológicos conjuntos entre las empresas y los institutos de investigación para el fortalecimiento de *clústers*.

En conclusión, el control de las variables macroeconómicas no es la única referencia obligada para el aprovechamiento de los flujos internacionales en el crecimiento y desarrollo económico, también lo son las políticas estatales de innovación, como las antes descritas, que mejoran el entorno competitivo de las empresas. Por tanto, los distintos niveles de gobierno, y el sector privado y social deben trabajar en ellas. Así mejorará el nivel de competitividad del país, y al atraer mayores flujos de inversión se tendrá el entorno adecuado para aprovecharlos en el incremento de los niveles de empleo, de producción y de ingreso de la población.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (1998). *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Chile, CEPAL/FCE.

Chudnovsky, D. (1997). "Beyond macroeconomic stability in Latin America, pp. 125 -155, en Dunning, J. H. y Hamdani, K. A. (eds). *The new globalism and developing countries*, Nueva York, The United Nations University Press.

Manrique Campos, I. (2000). "Reforma financiera: innovación, desregulación y crisis", pp. 79-99, en Manrique Campos (coord.). *Arquitectura de la crisis financiera*, México, UNAM.

Porter, M. (1998). "The microeconomic foundations of economic development", *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum.

Summers, L. H. (1997). "México", pp. 243-250, en Hausmann, R. y Rojas-Suárez L. (comps.) *Las crisis bancarias en América Latina*, Chile, FCE.

Vidal, G. (1998). América Latina, flujos internacionales de capital y proceso de privatizaciones, pp. 109-137, en Mantéy de Anguiano, G. y Levy Orlik, N. (comp.) *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, México, UNAM.

SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO: LAS REGLAS MISCELÁNEAS Y LAS REGLAS GENERALES EN MATERIA TRIBUTARIA

*Gabriela Ríos Granados**

Un Estado de derecho se define por la certeza jurídica que imprime en la generación de sus normas tributarias.

El presente trabajo se desarrolla en tres apartados. El primero, hace referencia a la situación actual en la producción de resoluciones misceláneas; el segundo, analiza las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia impositiva, y el tercero estudia la naturaleza jurídica de las resoluciones misceláneas. La metodología aplicada es deductiva, empírica, documental y comparativa.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

De acuerdo con la investigación empírica realizada en el período 1993-2003, se estima que a la fecha se han publicado 371 resoluciones misceláneas.¹ De lo anterior, se deduce que anualmente se publican en promedio 37 resoluciones o reglas de carácter general. Resulta indudable que la producción de estas normas gubernamentales va en aumento;² además, se debe advertir que de esta generación anual de normas varias, se publican de forma separada en el transcurso del año con nombres distintos, y en muchas ocasiones se publica la misma resolución dos veces o tres, con el propósito de presentar sus anexos o aclaraciones.

* Investigadora de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam.

¹ Estos datos fueron arrojados por la investigación empírica hecha con base en el índice del *Diario Oficial de la Federación*.

² Este panorama ya había sido advertido por Emilio Margain Manautou en su manual *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 9.

En un primer acercamiento a este incesante fenómeno normativo se observa un problema de orden conceptual y lexicológico, debido a que de manera indistinta las resoluciones misceláneas se publican con denominaciones como “reglas fiscales de carácter general”, “resolución que reforma y adiciona a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal”, “resoluciones que modifican, adicionan la resolución miscelánea de determinado año”, además de los anexos y las aclaraciones de las resoluciones que también contemplan reglas de carácter general. En este mismo escenario tenemos la publicación de las tasas para el cálculo de los impuestos.

Sobre este primer planteamiento, observamos que existe un margen muy amplio de discrecionalidad por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³ para producir reglas de carácter general y resoluciones misceláneas. En segundo lugar, al generarse tantas reglas resulta difícil establecer la naturaleza jurídica de estas, lo más lógico es pensar que se deben clasificar según su finalidad y contenido. En tercer sitio, es indiscutible el quebrantamiento de los principios de reserva de ley, de legalidad, de seguridad jurídica, y de división de poderes. Respecto a este último tema, González García y Lejeune Varcancel⁴ han observado la flexibilidad de la división de poderes, ante el crecimiento de las facultades del Ejecutivo frente al Legislativo.⁵

³ Respecto a la producción de normas administrativas, comprendiendo entre estas: los reglamentos, los decretos, los acuerdos, los planes, los programas, las normas generales, las disposiciones generales, las reglas generales, las directivas, las circulares, las normas oficiales nacionales, las resoluciones, las resoluciones misceláneas, los lineamientos, los avisos, los extractos, criterios e interpretaciones. Se ha puntualizado que estamos ante la presencia de la fragmentación de la facultad reglamentaria. Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, “Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, suplemento especial del ITAM, núm. 140, noviembre, 2002, p. 27.

⁴ *Manual de derecho tributario*, Salamanca: 1999, p. 34.

⁵ Nosotros nos sumamos a esta opinión, en cuanto a que en México la facultad de crear reglas de carácter general y resoluciones misceláneas, no únicamente en el aspecto tributario, ha puesto en jaque la función intrínseca del Poder Legislativo, lo cual es crear leyes. Véase en Ríos Granados, Gabriela: *Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva del derecho tributario*, coordinadora Mora Donatto Cecilia, Séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, p.509. En la tradicional división de poderes, al Poder Judicial se le atribuye la facultad de dirimir controversias, así como el control jurisdiccional de las Constituciones, además de crear derecho al sentar criterios jurisprudenciales obligatorios. En tanto que el Poder Ejecutivo en materia tributaria se ha definido por sus potestades y funciones en la administración tributaria. No obstante, se debe reconocer que en un momento determinado de la historia cada uno de los poderes ha ejercido facultades que le corresponden a otro poder constitucional. Es importante destacar que ya ha habido pronunciamientos sobre las convulsiones entre estos tres poderes, a modo de ejemplo podemos citar el trabajo de Pisarello, en el que hace manifiesta la tensión entre el legislador y la justicia constitucional. Pisarello, Gerardo: “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel, Cruz Parcero Juan Antonio, Vázquez Rodolfo, compiladores, México: UNAM, IJ, 2000, p. 112.

En este mismo sentido, se ha puesto de manifiesto que la facultad reglamentaria no únicamente debe ser objeto de estudio desde un punto de vista técnico-jurídico, sino que su transformación depende de que se construya un orden más democrático para todos.⁶

En el siglo XXI, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han incrementado las facultades, llámense de hecho o delegadas. Ante ello, es necesario replantearse desde la teoría los postulados expuestos, pues la realidad imperante los ha relativizado y han adquirido otras dimensiones y connotaciones.

Ante este fenómeno normativo, consideramos que es indiscutible emprender una reforma regulatoria,⁷ pues lejos de mejorar la administración tributaria, menoscaba la recaudación y genera inseguridad jurídica en el contribuyente. En este sentido, se ha dicho que el sistema legal mexicano se caracteriza por niveles de detalle y de discrecionalidad excesivos.⁸

Ante la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la creación de reglas de carácter general, pudiéramos pensar que existe una fuerte tensión entre dicho poder y el Legislativo; sin embargo, consideramos que esta convulsión no está sucediendo, la cual ha de ser disipada por el poder jurisdiccional. Al contrario, creemos que está

⁶ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, “Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, suplemento especial del ITAM, núm. 140, noviembre, 2002. En relación con este acierto, Rodríguez Berejío, ha apuntado con precisión que “el reparto del poder financiero (el poder de gravar con impuestos y el poder de gastar) constituye uno de los instrumentos clave de equilibrio político, cuya correcta definición constitucional asegura la conservación del sistema democrático”. Rodríguez Berejío, Álvaro: *El sistema tributario en la Constitución (los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, “REDC”, año 12, núm. 36, sep-dic, 1992, pp. 10 y 11.

⁷ Para la OCDE la reforma regulatoria se refiere a los cambios en la calidad jurídica de las regulaciones, con el propósito de mejorar el proceso de elaboración de regulaciones. Y por regulación se entiende al conjunto de instrumentos por medio de los cuales los gobiernos establecen requisitos a las empresas y a los ciudadanos. Las regulaciones incluyen las leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas emitidas por todos los niveles de gobierno, así como reglas emitidas por órganos no gubernamentales o auto-regulados a los cuales los gobiernos hayan delegado facultades regulatorias. Las regulaciones se clasifican en económicas, sociales y administrativas. *Reforma regulatoria en México*, vol. 1, París, OCDE, 2000, p. 18.

⁸ *Reforma regulatoria en México*, vol. 2. reportes temáticos, París, OCDE, 2000, p. 14.

ocurriendo un *fenómeno de transferencias internas y externas*, según sea el caso. Las *transferencias internas* involucran el traspaso de funciones correspondientes que competen a cada uno de los poderes. Un claro ejemplo es que por vía legislativa el propio Poder Legislativo delega la facultad de crear normas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁹ lo que ha propiciado una proliferación de reglas de carácter general. Por otra parte, con las *transferencias externas* el Estado hace un transvase de sus funciones primordiales a la sociedad civil, lo que significa que justifica su existencia mediante una *tenue actuación* en la prestación de seguridad pública, seguridad social, vivienda digna, educación y administración de justicia. Esto es lo que hemos dado en llamar "*mínimos prestacionales*". Dichas transferencias a la sociedad civil representan costes externos que solo las capas altas de la sociedad pueden asumir, como los seguros médico y de vida privados, educación privada o seguridad privada,¹⁰ por mencionar tan solo algunos ejemplos. En tanto que, la clase mayoritaria, carente de recursos económicos, no puede absorber dichos costos, con lo cual se sujetan a estos *mínimos prestacionales*, los cuales están condicionados por la *reserva de lo económicamente posible*.¹¹

Aunque el tema de las *transferencias externas* es un tópico que nos apasiona por estar estrechamente vinculado con la función de las contribuciones en el Estado y los principios de justicia tributaria, este no es el espacio oportuno para tratarlo; sin embargo, es importante mencionarlo como dialéctica de los poderes estatales.

Lo curioso es que esas resoluciones misceláneas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, lleven como título "Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal". Esto no deja de sorprender, porque se manifiesta a todas luces este quebrantamiento de la división de poderes y del principio de reserva de ley. Se suma a esta situación una clara vulneración al principio de seguridad jurídica, porque anualmente en promedio se publican 37 resoluciones misceláneas.¹²

⁹ Ya la jurisprudencia ha hecho mención de este fenómeno, haciéndolo llamar "cláusulas habilitantes". Séptima época, Amparo en Revisión 167/86, Upjon 14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos, ponente: Genaro David Góngora Pimentel, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, TCC, SJF t. 205-216, sexta parte, p. 417.

¹⁰ El caso de la seguridad privada es alarmante en México, ya que aproximadamente a partir de 1996 han proliferado toda clase de empresas dedicadas a prestar este servicio que corresponde al Estado.

¹¹ Pisarello, Gerardo, *op. cit.* p. 114.

¹² Durante 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó 39 resoluciones de modificaciones en materia de comercio exterior y en impuestos, en 2000 se publicaron 51 resoluciones misceláneas, durante 1999 se publicaron 52 resoluciones, en 1998 32 resoluciones misceláneas se publicaron en el *Diario Oficial*. Base de datos obtenido del *Índice del Diario Oficial de la Federación 1917-2000*

A la luz de la doctrina tributaria, esta práctica consuetudinaria por parte la Secretaría de Hacienda conculca los principios de seguridad jurídica en su doble aspecto –prohibición de arbitrariedad y certidumbre del derecho– y de legalidad. Esta constante vulneración del Ejecutivo ya ha sido puesta de relieve por la propia doctrina, y ya se ha señalado las quiebras modernas y las múltiples derivaciones que han tenido estos principios.¹³

Al observar la intensidad de esta actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, creemos que es el momento oportuno de replantearse los postulados y proporcionar una solución posible, porque seguramente la emisión de resoluciones misceláneas por parte de la Secretaría de Hacienda no va a disminuir, ya que hasta hoy, por el contrario, se ha incrementado por la propia complejidad de la legislación fiscal.

El aumento de las *facultades de hecho* de la Secretaría de Hacienda ha sido en gran medida propiciada por la ineficiente actuación del Poder Legislativo, el cual ha redactado y publicado leyes inasequibles al entendimiento de los contribuyentes.¹⁴

II. FACULTADES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MATERIA IMPOSITIVA

En materia tributaria, las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo ponen de manifiesto la constante invasión del ámbito de competencia de este último hacia el Legislativo. De acuerdo con la idea contemporánea del Estado de derecho, las facultades de cada uno de los poderes deben estar expresamente establecidas en la Constitución. En materia tributaria la relación del Ejecutivo con el Legislativo es de constitucionalidad. El vínculo entre estos dos poderes en el área contributiva es controversial, con lo cual se observa una elasticidad del principio de división de poderes, pues en ocasiones puede ser flexible o rígido. Este postulado en ocasiones se torna flexible y excepcional cuando constitucionalmente es permitido; así, tenemos los supuestos de la suspensión de los derechos fundamentales (artículo 29 constitucional) y la regulación del comercio exterior (artículo 131 constitucional). En tales casos, podemos hablar de legislación delegada.¹⁵

¹³ Lejeune Ernesto, González Eusebio. *Derecho Tributario I*, Salamanca, Plaza Universitaria Ediciones, p. 39.

¹⁴ Esta relación conflictiva ha sido tomada en consideración por la doctrina jurídica: “En las relaciones gobierno-Parlamento consistía en un forcejeo entre ambos poderes, tratando el primero de librarse del control parlamentario y mirando el Parlamento con desconfianza las crecientes libertades del Ejecutivo”. González, Eusebio, Lejeune, Ernesto, *Derecho Tributario I*, op. cit. p. 51.

¹⁵ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 4.

En materia tributaria, esta situación se observa cuando el Legislativo delega facultades de imposición a favor del Ejecutivo, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁶

Un claro ejemplo es lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o de reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jef

es de oficina, de sección y de mesa, de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...[] .

De acuerdo con esta idea, concebida como una distribución de funciones, cada poder tiene definidas sus facultades en la Constitución. En el ámbito tributario, las facultades se traducen en poder de imposición que le corresponde al Legislativo, de acuerdo con las exigencias de la democracia representativa¹⁷ y, al Ejecutivo, las potestades financieras.¹⁸ Sin embargo, la distribución de funciones ha sido invadida por el Ejecutivo,

¹⁶ Un claro ejemplo es lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o de reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa, de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...[] .

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.”

¹⁷ Carzola Prieto. *Manual de derecho tributario*, Madrid: 2000, p. 64.

¹⁸ *Ibidem*, p. 65.

gracias a que el Legislativo con frecuencia vulnera el principio de legalidad y delega sus facultades al Ejecutivo.¹⁹ A modo de ejemplo tenemos las resoluciones misceláneas que, al amparo de ser reglas de carácter general, establecen derechos y obligaciones a los contribuyentes.

a) Poder de imposición y potestades financieras

Resulta así necesario delimitar, en primer término, los conceptos de poder de imposición y las potestades financieras. Lo anterior, con el propósito de situar correctamente al poder de imposición en el Legislativo y las potestades en el Ejecutivo.

Poder de imposición

El fundamento del poder de imposición²⁰ es el deber constitucional de contribuir a los gastos públicos (artículo 31, fracción IV, constitucional). De acuerdo con la doctrina, el poder de imposición se define como la facultad propia del Estado y de determinados entes públicos en virtud de la cual pueden, mediante los cauces normativos oportunos, establecer contribuciones como medio de nutrir el gasto preciso para financiar sus actividades. El poder tributario se encuadra, desde un punto de vista jurídico-formal, dentro de la categoría genérica del Poder Legislativo, ya que su titular es el Congreso de la Unión, y se manifiesta por medio de la ley. En este contexto, el llamado poder tributario se confunde con la potestad legislativa normal.

Las características del poder tributario²¹ son:

- Es intrasmisible e irrenunciable para sus titulares.
- Es abstracto, ya que su existencia no implica supremacía respecto a una persona o situación en concreto, sino que simplemente constituye una posibilidad de actuación de ciertos entes públicos, no referentes antes de su ejercicio ni a personas ni a situaciones en particular.

¹⁹ Margain Manautou opina en el mismo sentido e ilustra esta situación al transcribir preceptos de nuestras leyes fiscales. Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 127

²⁰ Según Rodríguez Berejío este deber constitucional vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos. A los primeros, en tanto que este deber se configura en un mandato y los coloca en una situación de sujeción y colaboración con la administración tributaria. A los segundos, refiriéndose al Legislativo y a la administración tributaria, les otorga concretas atribuciones, limitadas formal y materialmente por los derechos fundamentales. Rodríguez Berejío, Álvaro, *op. cit.* p. 21.

²¹ Según Carzola Prieto, *op. cit.*, p. 65.

- Es constitucional, en el sentido de que su presencia ha de quedar reconocida en la Constitución.
- Es territorial, esto es, su eficacia se constriñe en sus diversas manifestaciones a un determinado espacio territorial.
- Es limitado, tanto jurídica como económicamente.

De acuerdo con lo anterior, el poder de imposición le corresponde al Legislativo, y como nos situamos en un Estado federal, este poder lo detentan la Federación y las entidades federativas y no así los municipios. El fundamento constitucional del poder de imposición son los artículos 73 fracciones VII y XXIX, y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En México no existe poder tributario derivado. Por tanto, es inconstitucional que el Legislativo delegue sus funciones establecidas en nuestra Carta Magna.

En el caso de México, los municipios tienen potestades financieras por mandato constitucional, esto es, la facultad de gestión y cobro de las contribuciones. El derecho a la autonomía²² de las haciendas locales se funda en una premisa categórica: la valoración de la organización democrática de los servicios públicos

locales. Pero en cualquier caso, los municipios carecen de la autonomía financiera que compete a la entidad estatal. Por un lado, porque no tienen capacidad legislativa y, por otro, porque están subordinadas, en modo fronterizo, tanto a la Federación como a la propia entidad estatal y deberán someterse, en definitiva, a la tutela financiera de aquélla.

Pensamos que el enunciado del municipio libre es controvertido –en el sentido literal de la palabra– que proclama la Constitución Mexicana pues en *strictu sensu* los municipios no gozan de autonomía financiera,²³ porque, si bien es cierto se proclama que administrarán libremente su hacienda, esto no significa que generen estos medios.

En efecto, las entidades locales tienen facultades impositivas, pero este poder de imposición se restringe a potestades reglamentarias, a potestades sobre el producto de lo recaudado, a potestades administrativas o de gestión,²⁴ de los tributos emanados de las leyes del Estado. A *contrariu sensu* los municipios carecen de poder de imposición de tributos.²⁵

²² Rosembuj, Tulio. “Los tributos medio ambientales y las corporaciones locales”, *op. cit.* p. 86.

²³ Los municipios se caracterizan por la autonomía administrativa.

²⁴ En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional Español 32/1981. La gestión contempla aspectos organizativos y competenciales.

²⁵ Gago Rodríguez A., Labandeira Villot X. “La imposición ambiental en España”, en *RVHP*, núm. 26, may.-ago., 1996, p. 152.

Potestades financieras

La potestad se sitúa en el amplio terreno de la exigencia y la aplicación de las contribuciones que han sido previamente establecidas mediante el ejercicio del poder tributario.²⁶ Algunos autores españoles²⁷ e italianos²⁸ han manifestado que esta potestad es un *poder-deber*, esto es, que va más allá de ser algo atribuido a la administración por el ordenamiento jurídico, que lo coloca en una situación de prerrogativa respecto de los particulares. Este *poder-deber* se sustenta en la *exigencia de un sistema tributario justo*.²⁹ Dicha concepción nos permite definir a esta potestad, como la exigencia o aplicación efectiva de lo previamente establecido o aprobado por el Poder Legislativo. Además, al considerarse como deber, la institución encargada de la administración tributaria tiene la obligación de ejercer esta facultad correctamente, de lo contrario, entraría en el supuesto de las responsabilidades administrativa, patrimonial o penal.

De acuerdo con los artículos 80 (el supremo poder del Ejecutivo se deposita en el presidente de la República), 89, 90 y 92 de nuestra Constitución, al Ejecutivo le corresponde esta potestad.

Como se ha visto, el poder de imposición es una facultad del Legislativo que está establecida en nuestra Constitución. Sin embargo, la potestad de imposición reservada al Ejecutivo ha sido mal interpretada. En México existen poderes delegados; sin embargo, esta afirmación se debe matizar en materia tributaria, en cuanto a la potestad de imposición, esta facultad de forma expresa la detenta el Ejecutivo representado por el presidente de la República. El cargo de presidente se ha denominado órgano unipersonal del Poder Ejecutivo, de ejercicio exclusivo, y por tanto, indelegable.³⁰ El despacho de los asuntos administrativos federales lo realizarán las secretarías de Estado y departamentos administrativos de acuerdo con el artículo 90³¹ constitucional.

Interesa destacar que la potestad de imposición corresponde al titular del crédito tributario, esto es, a la Secretaría de Hacienda, y que dicha potestad será privativa, tal como lo establecen los artículos 4, segundo

²⁶ Carzola Prieto, *op. cit.*, p.67.

²⁷ Entre estos cabe destacar a Rodríguez Berejío, *op. cit.*, p. 21;

²⁸ Amatucci, Andrea. *L'Ordinamento Giuridico Finanzairio*, 6a. ed., Nápoles, Jovene Editore, 1999, p. 20.

²⁹ La jurisprudencia española así lo ha manifestado, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1990, *Fundamento Jurídico* 3.

³⁰ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 5.

³¹ “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.”

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Ejecutivos.”

párrafo;³² 4-A, segundo párrafo;³³ y 33³⁴ del CFF; así el artículo 31 fracción XI,³⁵ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y el artículo 14³⁶ de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Otro punto que interesa destacar es el relacionado con la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo, que ha sido el fundamento constitucional para desarrollar todo el entramado normativo gubernamental en materia tributaria. De acuerdo con nuestro sistema, la facultad reglamentaria es una manifestación de la potestad financiera del Estado. Algunos autores consideran a la facultad reglamentaria fuente secundaria de Derecho.³⁷ Sin embargo, creemos que esta asertación se debe matizar, ya que gracias a la generosa producción de reglamentos, acuerdos, resoluciones misceláneas y reglas generales, podemos afirmar sin duda alguna que es fuente primaria de derecho.

Un tema que tiene una ligazón este tópico, es el referente a los impuestos de comercio exterior y cuotas compensatorias, el artículo 131 constitucional, relacionado con el 49 del mismo ordenamiento, señala una excepción al principio de división de poderes, el Ejecutivo puede ejercer facultades originariamente asignadas al Legislativo consistentes en:

Artículo 131. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos,

³² “La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice”.

³³ “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que esta autorice recaudarán, de conformidad con los tratados internacionales antes señalados, los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros”.

³⁴ “Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguientes:

Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar de manera aislada aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año.”

³⁵ “A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.”

³⁶ “El presidente del SAT, tendrá las siguientes atribuciones:

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar de manera eficiente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia.”

³⁷ Margain Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 146.

cuanto lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El Ejecutivo ejerce estas facultades en contra del principio de división de poderes, pero lo hace porque tales excepciones están expresamente señaladas en la Constitución y se llevan a efecto conforme a esta. Dichas facultades son indelegables y de aplicación estricta, pues representan una excepción del principio de división de poderes que sustenta nuestro Estado de derecho.

Este tema tiene un punto de unión con las facultades del Ejecutivo establecidas en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, sobre la aplicación de estímulos fiscales. Debido a que no se resuelve el problema en cuanto a la identidad de la autoridad que en todo caso estaría facultada por la Constitución para decidir el establecimiento de cuotas compensatorias, o en su caso los estímulos fiscales, ya que no existe duda ni opinión en contrario respecto de que la única autoridad administrativa con facultad constitucional para ello es el titular del Ejecutivo federal. Sin embargo, la imposición tanto de cuotas compensatorias, como de estímulos fiscales mediante resoluciones misceláneas, le corresponde a una autoridad administrativa que no sea el Ejecutivo federal, pues de lo contrario se perdería agilidad y oportunidad en el sistema de defensa contra prácticas desleales, cuando se trate de cuotas compensatorias.³⁸

³⁸ García Castillo, Tonatiuh, Ríos Granados, Gabriela. “Diferencia entre impuestos aduaneros de importación y cuotas compensatorias del comercio exterior mexicano en el ámbito del derecho tributario. Reflexiones sobre la constitucionalidad de las últimas. *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, Madrid, núm. 5, 1998, p. 121. Al respecto, se cita un criterio sostenido en la revisión administrativa RA 165/94 del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“[...] Del análisis de la disposición a que se hace referencia en el párrafo que antecede, se advierte que existe una violación al artículo 131 constitucional. En efecto, el artículo 3º, fracción III, de la Ley de Comercio Exterior, dispone: Artículo 3º. Para efectos de esta ley se entenderá por: [...] III. Cuotas compensatorias aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley [...]”, por lo que la cuota compensatoria provisional que impugna la quejosa es una “cuota de la tarifa de importación” a que hace referencia el precepto constitucional en comento. Luego entonces, por las razones antes expuestas, corresponde al presidente de la República fijar la mencionada cuota, y no al secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien es el titular del órgano administrativo que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado [...]. Luego entonces, procede conceder a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita, pues por tratarse de una regla de aplicación estricta, únicamente el presidente de la República está facultado para realizar funciones legislativas en vía de excepción, conforme al artículo 49 constitucional, y por consiguiente, los actos que realce en estos supuestos son actos legislativos que constituirán ordenamientos generales y abstractos con la misma jerarquía de las leyes ordinarias del Congreso, y no se considerarán actos administrativos que pueda delegar en alguno de sus órganos que componen la Administración Pública Federal”.

b) DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RESERVA DE LEY

Antes de abordar el tema central de este breve ensayo, es necesario mostrar unas líneas de aproximación sobre estos principios, sobre los cuales se debe de informar a los poderes Legislativo y Ejecutivo, en tanto que estos detentan el poder de imposición y las potestades impositivas, respectivamente.

En el derecho patrio existen profusos estudios sobre los principios de legalidad³⁹ y reserva de ley, además de contar con una tradición judicial que les ha dado contenido. Sin embargo, consideramos que en sede teórica, la reflexión sobre estos postulados está en punto muerto y no se ha advertido el meollo del problema. En primer término, porque estos principios no son estáticos, sino al contrario, tienen movilidad al ser flexibles, gracias a interpretación judicial, a la asunción de facultades de hecho o derivadas de la administración tributaria, o incluso por la misma actuación del Legislativo. Así, se advierte que este análisis está estrechamente vinculado con el constitucionalismo moderno.

Para dilucidar los postulados referidos, analicemos por separado cada uno de ellos. Los principios en materia constitucional adquieren mayor preeminencia, porque es el logro de un esfuerzo interpretativo del reconocimiento de unos derechos en los textos constitucionales, que no significa sin duda solo la necesidad de defensa frente a un Poder Legislativo y una administración cada vez más desbordante, sino la formulación de fines expresos de ordenamiento jurídico.⁴⁰

Los postulados de legalidad, reserva de ley y seguridad jurídica son instituciones que al eliminar la arbitrariedad de la actuación del gobierno se convierten en garante del contribuyente, y por tanto se colocan en un primer plano como normas de aplicación inmediata, que regulan las relaciones entre los poderes públicos y los contribuyentes.

³⁹ Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal constitucional*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 175 a 182; De La Cueva, Arturo. *Justicia, derecho y tributación*, México, Porrúa, 1989, p. 225; De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 265; Flores Zavala Ernesto: *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, 1991, p. 203; Jiménez González Antonio. *Lecciones de derecho tributario*, México, Ecafsa, 1998, p. 178; Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Introducción al derecho mexicano. Derecho fiscal*. México, III/UNAM, 1981, p. 12; Flaya Viesca, Jacinto. *Finanzas públicas*, Porrúa, 2000, p.137.

⁴⁰ Acosta España. “Los principios constitucionales del derecho tributario español”, en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1966, p. 1256.

En México, estos principios han sido explorados debido a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo y, recientemente a la creación de reglas de carácter general. En otros contextos, como el español, estos postulados han estado en debate por la interdicción del decreto-ley.⁴¹ Para el cometido de este estudio, se deben trazar los confines de dichos postulados. Resulta necesario apuntar que en nuestra Constitución Política no existe una manifestación expresa que distinga el principio de legalidad del de reserva de ley, no obstante, se debe matizar esta aseveración, ya que existe una reserva a favor de la Federación respecto a los impuestos especiales; además, se debe mencionar la reserva del presidente.⁴² La formulación de la legalidad en el sistema tributario mexicano está basada en el artículo 31, fracción VI,⁴³ constitucional, el cual únicamente hace mención expresa al principio de legalidad. Ante todo, se debe puntualizar que la doctrina mexicana con evidente propensión analiza el principio de legalidad antes de enfocar su esfuerzo hacia el principio de reserva de ley.

En sede teórica, alguna parte de la doctrina extranjera⁴⁴ no hace una distinción entre el principio de legalidad y el de reserva de la ley. Sin embargo, existe otra postura en la que la distinción entre legalidad y reserva de ley es fundamental. Nosotros nos sumamos a esta última postura, y a partir este argumento se desarrolla este trabajo en el que se estudia en primer término el principio de legalidad y posteriormente el de reserva de ley. Cabe aclarar que para algunos autores la supremacía de la ley es lo mismo que el principio de reserva de ley.⁴⁵

⁴¹ Martín Queralt, J. “La ordenación constitucional del decreto-ley en materia tributaria”, *REDF* núm. 24; Lasarte J. “El principio de legalidad tributaria en el proyecto de la Constitución española de 1978”, en *Hacienda y Constitución*, Madrid, IEF, 1979; Lozano Serrano, C. *Las fuentes del derecho en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional: aplicación al ordenamiento financiero*, RAP, 99/1982; Pérez Royo, F. “Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria”, *REDC*, núm. 13, 1985; Palao Taboada, C. “Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria”, *CT*, núm. 43, 1982; Falcón y Tella. “El decreto-ley en materia tributaria”, *REDC*, núm. 10, 1984; Alguacil Marí María Pilar. “Doctrina del Tribunal Constitucional Español sobre principios formales del ordenamiento tributario”, *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, núm. 1, enero-abril 1996, p. 228; _____, -:”Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria”, *REDF*, núm.101, ene-mar, 1999;

⁴²Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 5.

⁴³ “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

⁴⁴ Pérez Royo, F. *Derecho financiero y tributario*, parte general, Madrid, Civitas, 2000, p. 41.

⁴⁵ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 22.

Como es de sobra sabido, el principio de legalidad es el principio esencial que define al Estado de derecho. En un primer enfoque, se debe indicar que se trata de la primicia de la ley. Este principio se ha cimentado como una verdad absoluta bajo las expresiones latina y anglosajona: *nullum tributum sine lege y no taxation without representation*. Estas locuciones son principios políticos de la autoimposición o del consentimiento de los impuestos por los representantes de los contribuyentes.⁴⁶

El principio de legalidad en materia financiera *strictu sensu* se manifiesta en que las contribuciones, por ser un sacrificio económico para los particulares, con el propósito de sostener el gasto público, deben ser producto de un proceso legislativo, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual es expresión de la voluntad soberana legítimamente constituida, de acuerdo con los artículos 31, fracción IV; 39; 41, párrafo primero; 72, inciso h), de nuestra Constitución federal. Este principio es clásico del Estado moderno de derecho, ya en el parlamentarismo inglés se conoce como "*No taxation without representation*".⁴⁷

El principio de legalidad se manifiesta en que los elementos estructurales de la obligación tributaria deben estar determinados en la ley.⁴⁸ Al establecerlos por medio de ley, se analiza el grado de racionalidad en la propia estructura interna de la contribución, y su ensamble y coordinación con el sistema tributario.⁴⁹ En cada contribución debe existir una coherencia interna, y se debe evitar en la medida de lo posible la doble o triple imposición sobre el mismo objeto-material del tributo, sustituyendo un sistema fiscal progresivo por uno confiscatorio.

Como se puede observar, el principio de legalidad desempeña un papel muy importante en el sistema tributario, ya que, además de reflejar la voluntad soberana legítimamente constituida, es la válvula que mide la racionalidad del sistema tributario. Sujeto activo, sujeto pasivo, objeto material, hecho imponible, base imponible, tasa o alícuota, como elementos internos de la obligación fiscal, están sujetos al principio de legalidad y se encuentran integrados lógicamente entre sí. La única manera de constatar esta ilación es

⁴⁶ Siguiendo el criterio de Rodríguez Berejío. Rodríguez Berejío, Álvaro, *op. cit.* p. 26.

⁴⁷ Pérez Royo, F. *Derecho financiero y tributario*, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁸ Esta opinión también es compartida por distinguidos tratadistas españoles: Pérez Royo, F. *Derecho financiero y tributario*, *op. cit.*, p. 42. Así como en *España el Tribunal Constitucional en sus sentencias* SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987.

⁴⁹ Jabalena Rodríguez, Antonia. "Tratamiento tributario de los bienes inmuebles en la ley reguladora de las Haciendas locales", en *Estudios sobre fiscalidad inmobiliaria y doble imposición interna*, coord. Sánchez Galiana, José Antonio, Granada, Comares, 2000, p. 168.

observándola en la ley que impone la obligación tributaria. Este principio también se aplica a las exenciones o beneficios fiscales.⁵⁰ Pensamos que este principio tiene mayor justificación porque altera los elementos esenciales de las contribuciones, además de ser una materia de una sensibilidad especial, porque los beneficios pueden ser fiscales o extrafiscales.

Respecto al principio de reserva de ley, en nuestra opinión este postulado se acerca por el de legalidad; esto es, el principio de legalidad es más amplio que el de reserva de ley, debido a que este postulado va a prescribir las materias que deben ser objeto de una reserva de ley. En este sentido, en materia tributaria se ha llegado a plantear cuál es su ámbito material, los elementos de la contribución que deben ser amparados por la reserva de ley, cuál es la naturaleza que debe atribuirse a esta y qué tipo de ley es la exigida por la reserva.⁵¹ Desde la perspectiva de la doctrina española, se indica que es un instituto constitucional.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS Y DE LAS REGLAS GENERALES

En un primer acercamiento a este problema, se debe enfatizar que es de difícil conceptualización, debido a que como se advierte en el cuadro anexo a la presente investigación, se publican con el mismo carácter reglas generales, disposiciones de carácter fiscal, resoluciones misceláneas, fe de erratas, reglas administrativas en materia del servicio de Tesorería, reglas de carácter general aplicables a los impuestos y derechos federales, excepto a los relacionados con el comercio exterior, aclaración a la resolución y anexos, resolución que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal aplicables a los contribuyentes menores, resolución que reforma y adiciona el anexo de la resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tercera Resolución que adiciona a la que establece facilidades administrativas a los sectores de contribuyentes que en la misma se señalan, resolución que establece las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, resolución que establece

⁵⁰ Pérez Royo, F. *Derecho financiero y tributario*, op. cit., p. 42. En España la Constitución establece este principio expresamente señalado en el artículo 133.3: “Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley”.

⁵¹ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 22.

las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, resolución que establece las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia, resolución miscelánea fiscal, Instructivos F y G del anexo 16 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 1997, Formatos guía D, E, F, G, H, I, J, K, L, M y N del Anexo 16 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 1998 y Anexo 18 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 1998, resolución, miscelánea de comercio exterior para 1999. Del panorama aquí mostrado, se debe pues hacer una diferencia con el propósito de esquematizar dichos ordenamientos administrativos, por una parte vamos a estudiar las reglas generales y por otra las resoluciones misceláneas.

Conceptuación gramatical

Es necesario recordar, como se advirtió al comienzo de este trabajo, que se deben distinguir las reglas generales de las resoluciones misceláneas, ya que las segundas contienen disposiciones generales. Como un recurso didáctico hemos hecho la distinción entre resoluciones misceláneas y las reglas de carácter general. Así, en primer lugar debemos delimitar el significado de reglas de carácter general por una parte, y por otra el de las resoluciones misceláneas.⁵³

Sede doctrinal

Se observa (no felizmente), que en México el desarrollo doctrinal sobre las resoluciones misceláneas es muy somero, debido a que en los manuales de derecho tributario no se trata este tema con profusión, ni si quiera se hace referencia en el epígrafe sobre las fuentes formales del derecho tributario mexicano. La mayoría de

⁵³ En el *Diccionario del uso del Español* de María Moliner, se indica que la palabra “regla” proviene del latín *régula* derivado de *régere*. En su primer acepción significa utensilio consistente en un listón de madera u otro material, rígido o flexible, que se emplea para trazar líneas rectas. Seguidamente señala que es un utensilio para rayar el papel. Así encontramos que es sinónimo de norma: expresión de cómo hay que hacer, se debe hacer o conviene hacer cierta cosa, o de cómo se debe obrar en general: reglas de un juego. Por otra parte, resolución (*fem*) significa acción de resolver (se). Solución de un problema. Cosa que se decide. Particularmente es una decisión, disposición o sentencia: cosa resuelta por una autoridad: resolución judicial. Calidad de resuelto: decisión y valor para acometer empresas. Tomar una resolución. Resolver lo que se va hacer o las medidas que se van a tomar en cierto caso o situación trascendental.¹ Las dos acepciones gramaticales arriba expuestas, nos refieren dos significados distintos, establecido lo cual, gramaticalmente las reglas y resoluciones no son sinónimos, no obstante en México en el lenguaje jurídico tributario es de uso común emplear indistintamente estas dos normas gubernamentales. Con el propósito de depurar estas normas en este trabajo se distinguirán las reglas de las resoluciones misceláneas.

los autores, entre ellos Margain Manautou,⁵² Sánchez León,⁵⁴ Arroja Vizcaíno,⁵⁵ De la Garza,⁵⁶ y Hallivis Pelayo,⁵⁷ consideran como fuentes formales la ley, el decreto ley, el decreto delegado, el reglamento, la circular, la jurisprudencia, los tratados o convenios internacionales, los principios generales de derecho y la doctrina. En el caso de la costumbre, sí se menciona pero por mera didáctica. Por su parte, Ramírez Moreno señala que las resoluciones misceláneas son reglas de interpretación o aplicación de las leyes.⁵⁸ Algunos autores han señalado que las resoluciones misceláneas son resoluciones-reglamentos.⁵⁹

En sede teórica, el acercamiento al estudio de la proliferación de normas de origen Ejecutivo⁶⁰ se hizo respecto a los reglamentos y circulares, ya que estos se usaron durante mucho tiempo para corregir o colmar errores, omisiones o lagunas de la ley.⁶¹ En la actualidad, las resoluciones fiscales y las reglas generales han venido a sustituir la función de los reglamentos. La finalidad fundamental de los reglamentos es facilitar la aplicación de la ley. Así, se debe distinguir entre los reglamentos que aclaran disposiciones legales y los reglamentos que regulan la materia que la propia ley le autoriza (reglamento delegado). Respecto de estos últimos se puede cuestionar su constitucionalidad, pues en muchas ocasiones regulan materias que son objeto de reserva de ley por mandato constitucional.

Se debe destacar que las normas administrativas han proliferado debido a su versatilidad y adaptabilidad, pues a diferencia de las normas legislativas, no requieren de dos periodos legislativos para poder producirse.

⁵³ Margain Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 27.

⁵⁴ Sánchez León, Gregorio. *Derecho fiscal mexicano*, México, Cárdenas Editores, 2000, p. 411 y ss.

⁵⁵ Arroja Vizcaíno, Adolfo. *Derecho fiscal*, México, Themis, 2000, p. 30 y ss.

⁵⁶ De la Garza Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 39 y ss.

⁵⁷ Hallivis Pelayo, Manuel. *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*, México, Tax Editores, 2000, p. 164 y ss.

⁵⁸ Ramírez Moreno, *RAMDF*, p. 34.

⁵⁹ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p. 15.

⁶⁰ Aquí vamos a referirnos a las normas que produce el Ejecutivo como normas gubernamentales, administrativas o ejecutivas, y a las normas que emanan del Legislativo como normas legislativas. A partir de este concepto tenemos que los reglamentos, las reglas generales, las resoluciones misceláneas, las circulares y los acuerdos, son normas ejecutivas.

⁶¹ Margain Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 125.

Fundamento legal

Es preciso aclarar que se debe diferenciar el fundamento legal de las resoluciones misceláneas y el de las reglas generales. El de las reglas generales en materia fiscal, es el artículo 39⁶² del Código Fiscal de la Federación, en el que se establece la facultad del Ejecutivo federal para dictar resoluciones de carácter general respecto a tres supuestos.⁶³ *Primero*: condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, con motivo de una situación grave por causas económicas del país o por catástrofes debido a fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias; *segundo*: dictar las medidas relacionadas con la administración, control, o forma de pago y procedimientos señalados con el sujeto, objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o sanciones de las mismas, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; y *tercero*: conceder subsidios o estímulos fiscales. En nuestra opinión, se justifican las facultades de emergencia y de administración. Las primeras nacen de la idea de un estado de emergencia, garantizado en el artículo 29 de la Constitución. Las segundas, se refieren a las facultades inherentes del control y gestión del tributo que le corresponden al Poder Ejecutivo. Las últimas, la concesión de los estímulos fiscales, a nuestro parecer, estas facultades exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extrafiscales. Además de que dicha facultad no está establecida expresamente en la Constitución federal, como facultad del Ejecutivo, en este caso lo que se establece en el artículo 89, fracción XV, es la concesión de privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

⁶² Artículo 39 del CFF. “El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá: “I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se halla afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.”

“II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.”

“III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.”

“Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.” El artículo 74 del CFF la SHCP podrá condonar multas de acuerdo con las circunstancias del caso.

⁶³ Fernández Sagardi sintetiza estas tres funciones del Ejecutivo en: *emergencia, administración e incentivadoras fiscales*. Fernández Sagardi, Augusto. *Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación*, México, Sicco, 2000, p. 132.

Por otro lado, consideramos que el basamento constitucional de este artículo, es la fracción I del artículo 89 de la Constitución Mexicana, en el que se establece la facultad reglamentaria del presidente de la República. Es preciso apuntar que esta coordenada ha sido un elemento de debilitamiento importante del principio de legalidad, pues con base en esta facultad han proliferado normas administrativas tales como los reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas, normas generales, disposiciones generales, reglas generales, directivas, circulares, normas oficiales mexicanas, resoluciones, resoluciones misceláneas, lineamientos, avisos, extractos, criterios e interpretaciones.⁶⁴

Destaca, de la misma manera, que la generación de reglas generales no es privativa de la materia fiscal, al contrario, se manifiesta en las materias financiera y administrativa. Así, tenemos otros ordenamientos legales que son el cimiento de dichas reglas.⁶⁵

En relación con las resoluciones misceláneas, su fundamento es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Fiscal de la Federación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Naturaleza jurídica

Es preocupante que la doctrina mexicana no se haya afanado por analizar este tema, el cual está caracterizando al sistema tributario mexicano bajo el *principio de reglamentariedad administrativa*, vulnerando a todas luces los postulados estudiados en el capítulo anterior. Conviene señalar que algunos autores desde la perspectiva constitucional comienzan a discurrir sobre este, en virtud del estudio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo. Dicho lo cual, Cortés Campos, Cossío Díaz, Mejía Garza, Roldán Xopa⁶⁶ han manifestado que las resoluciones misceláneas son resoluciones reglamentos.

⁶⁴ Se ha tomado como base la clasificación realizada en la investigación sobre el *Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria* realizada por Cortés Campos, Cossío Díaz, Mejía Garza, Roldan Xopa. Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁵ Cortés Campos, Cossío Díaz, Mejía Garza, Roldán Xopa coinciden en señalar que en materia financiera, la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de la Comisión Nacional Bancaria, Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley del Infonavit, entre otras, son el fundamento legal de las reglas generales respecto a intermediarios financieros. Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p.16.

⁶⁶ Cortés Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José, p.15.

Nosotros podemos considerar que las resoluciones misceláneas al igual que las circulares, tienen en común reglas de carácter general que vinculan a los administrados.

A nuestro juicio, con el ánimo de esclarecer un poco la naturaleza jurídica de las reglas generales o las resoluciones misceláneas, las consideramos actos materialmente legislativos, debido a que por lo general son normas generales, impersonales y abstractas, cuyo objetivo está particularmente establecido en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, no se puede sostener que estas resoluciones son reglamentos, en virtud de que la facultad reglamentaria es exclusiva del presidente de la República y, de acuerdo con Arroja Vizcaíno,⁶⁷ la ejerce con el único propósito de pormenorizar, particularizar y desarrollar de manera concreta los principios y enunciados generales que se incluyen en una ley emanada del Congreso de la Unión, con el fin de llevar a cabo su ejecución, sujetando la esfera administrativa a su exacta observancia. La facultad reglamentaria es limitada, porque rompe con el principio de división de poderes.

Al hilo de esta argumentación, tampoco se puede decir que las resoluciones misceláneas son circulares administrativas. En un primer acercamiento, el fundamento legal de estas últimas es el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación. En segundo lugar, su finalidad es instruir a las dependencias acerca de los criterios establecidos por la autoridad jerárquicamente superior para la tramitación y resolución uniforme de determinados asuntos. Al respecto, Arroja Vizcaíno⁶⁸ apunta que las circulares en la mayoría de los casos contienen reglas de carácter general, de las cuales derivan derechos y obligaciones para los contribuyentes.

La *ratio* de las resoluciones de carácter general debe ser facilitar al contribuyente la administración de sus contribuciones y, a su vez, mejorar la gestión y recaudación de los tributos. Es un instrumento necesario para la hacienda pública actual; sin embargo, el uso excesivo ha provocado un estado de inseguridad jurídica para el contribuyente.

⁶⁷ Arroja Vizcaíno, *op. cit.* p. 30 y ss.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 52 y ss.

Órgano emisor

Las reglas de carácter general, al igual que las resoluciones misceláneas, en cuanto que emanan de la administración tributaria, son normas de origen gubernamental o ejecutivo, al igual que el decreto-ley,⁶⁹ la circular, y los reglamentos. El común denominador es el poder Ejecutivo como creador de las mismas. Por último, otro punto del cual nos surge duda, es la facultad del secretario de Hacienda para emitir resoluciones misceláneas, ya que como hemos mencionado se trata de una atribución exclusiva del Ejecutivo, y de acuerdo con la Constitución Mexicana, es la persona del presidente de la República quien detenta ese poder, y no sus encargados del despacho.⁷⁰

Al respecto, los tribunales han establecido recientemente que son constitucionales las reglas técnico operativas que el Poder Legislativo faculta a emitir a los secretarios de Estado y cuyo propósito sea facilitar la aplicación específica dentro del campo de atribuciones de una secretaría.⁷¹

⁶⁹ Alguacil Marí ha enfatizado que: el decreto ley, es a la postre, una norma gubernamental, con lo que, a pesar de la urgencia de sus presupuestos habilitantes y de su “fuerza de ley” supone un sacrificio de los cometidos originarios de la reserva de ley. Alguacil Mari, María Pilar. *Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria*, op. cit., p. 6.

⁷⁰ Esta cuestión ya la hemos estudiado en “Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva del derecho tributario”, en *“Relaciones entre gobierno y Congreso*, op. cit. p. 514 y ss.

⁷¹ Las ejecutivas del Pleno XII/2002 Y XIV/2002, publicadas en el Semanario Judicial en noviembre de 2002, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

Amatucci, Andrea. *L'Ordinamento Giuridico Finanziario*, 6ª. ed., Nápoles, Jovene Editore, 1999.

Arroja, Vizcaíno, Adolfo. *Derecho fiscal*, México, Themis, 2000.

Carrasco, Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal constitucional*, México, Oxford University Press, 2000.

Carzola, Prieto. *Manual de derecho tributario*, Madrid, 2000.

Chapoy, Bonifaz, Dolores Beatriz. *Introducción al derecho mexicano. Derecho fiscal*. México, IJJ/UNAM, 1981.

De la Cueva, Arturo. *Justicia, derecho y tributación*, México, Porrúa, 1989.

De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2002.

Flaya, Viesca, Jacinto. *Finanzas públicas*, Porrúa, 2000.

Fernández, Sagardi, Augusto. *Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación*, México, Sicco, 2000.

Flores, Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, 1991.

Hallivis, Pelayo, Manuel. *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*, México, Tax Editores, 2000.

Jiménez, González, Antonio. *Lecciones de derecho tributario*, México, Ecafsa, 1998.

Lejeune, Ernesto, González Eusebio. *Derecho Tributario I*, Salamanca, Plaza Universitaria Ediciones, 1999.

Margain, Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2000.

Moliner, María. *Diccionario de Uso del Español*. H-Z, Madrid, Gredos, 1997.

OCDE. *Reforma regulatoria en México*, vol. 1, París, 2000.

_____, *Reforma regulatoria en México*, vol. 2, reportes temáticos, París, OCDE, 2000.

Pérez, Royo, F. *Derecho financiero y tributario*, parte general, Madrid, Civitas, 2000.

Sánchez, León, Gregorio. *Derecho fiscal mexicano*, México, Cárdenas Editores, 2000.

HEMEROGRAFÍA

Acosta, España, Simón: "Los principios constitucionales del derecho tributario español", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1966

Alguacil, Marí María Pilar. "Doctrina del tribunal constitucional español sobre principios formales del ordenamiento tributario", *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, núm. 1, enero-abril 1996.

_____, "Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm.101, ene-mar, 1999.

Cortés, Campos, Josefina, Cossío Díaz José Ramón, Mejía Garza Raúl, Roldán Xopa, José. "Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria", en *Este País. Tendencias y opiniones*, suplemento especial del ITAM, núm. 140, noviembre, 2002, p. 27.

Falcón y Tella. "El decreto-ley en materia tributaria", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984.

Gago, Rodríguez A., Labandeira Villot X. "La imposición ambiental en España", en *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 24.

- García, Castillo, Tonatiuh, Ríos Granados, Gabriela. "Diferencia entre impuestos aduaneros de importación y cuotas compensatorias del comercio exterior mexicano en el ámbito del derecho tributario. Reflexiones sobre la constitucionalidad de las últimas", *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, Madrid, núm. 5, 1998.
- Jabalena, Rodríguez, Antonia. "Tratamiento tributario de los bienes inmuebles en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", en *Estudios sobre fiscalidad inmobiliaria y doble imposición interna*, coord. Sánchez Galiana, José Antonio, Granada. Comares, 2000.
- Lasarte, J. "El principio de legalidad tributaria en el proyecto de la Constitución española de 1978", en *Hacienda y Constitución*, Madrid, IEF, 1979.
- Lozano, Serrano, C. "Las fuentes del derecho en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional: aplicación al ordenamiento financiero", *Revista de Administración Pública*, 99/1982.
- Martín, Queralt, J. "La ordenación constitucional del decreto-ley en materia tributaria", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 24.
- Palao, Taboada, C. "Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria", *Crónica Tributaria*, núm. 43, 1982.
- Pérez, Royo, F. "Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985.
- Pisarello, Gerardo. "Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho", en *Derecho sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel, Cruz Parceró Juan Antonio, Vázquez Rodolfo, comp., México: UNAM, IJ, 2000, p. 112.
- Ramírez, Moreno, *Ramdf*, 2002.
- Ríos, Granados, Gabriela. "Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva del derecho tributario", coord. Mora Donatto Cecilia, Séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ/UNAM, 2002.
- Rodríguez, Bereijo, Álvaro. "El sistema tributario en la Constitución (los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 36, sep.-dic., 1992.