

SENDEROS DE LA RECUPERACIÓN POSPANDÉMICA:

política monetaria,
inestabilidad financiera
y desarrollo económico

Monika Meireles
Claudia Maya
Coordinadoras



**SENDEROS DE LA RECUPERACIÓN
POSPANDÉMICA: POLÍTICA MONETARIA,
INESTABILIDAD FINANCIERA
Y DESARROLLO ECONÓMICO**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas
Director

Dr. José Manuel Márquez Estrada
Secretario Académico

Ing. Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

SENDEROS DE LA RECUPERACIÓN POSPANDÉMICA: POLÍTICA MONETARIA, INESTABILIDAD FINANCIERA Y DESARROLLO ECONÓMICO

MONIKA MEIRELES

CLAUDIA MAYA

Coordinadoras



Esta obra fue arbitrada por pares académicos en un proceso doble ciego, a cargo del Comité Editorial de Publicaciones No Periódicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del IIEc.

Primera edición digital en pdf: febrero 2023

D. R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México.
Instituto de Investigaciones Económicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
04510, Ciudad de México.

www.iiec.unam.mx

ISBN: 978-607-30-7313-4

Proyecto PAPIIT IN302020, "Finanzas transfiguradas e implicaciones para el desarrollo: metamorfosis de los actores financieros en economías emergentes".

Coordinación editorial del IIEc: Graciela Reynoso Rivas
Cuidado de la edición del IIEc: Héliida De Sales Y.

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin autorización escrita o expresa de la UNAM.

Hecho en México.

CONTENIDO

Introducción	9
---------------------	----------

PRIMERA PARTE

Rumbos y desafíos para América Latina

Capítulo 1. La pospandemia en América Latina: deuda, inestabilidad financiera y recuperación económica desigual <i>Daniel Aparicio, Gabriela Rivera y Monika Meireles</i>	21
Capítulo 2. América Latina en el camino de la recuperación y sus dificultades para cambiar de rumbo <i>Aderak Quintana Estrada</i>	39

SEGUNDA PARTE

México: respuestas y políticas económicas frente a la pandemia

Capítulo 3. La pandemia y el Banco de México en el contexto de políticas monetarias no convencionales <i>César Duarte Rivera</i>	55
Capítulo 4. Estabilizadores pospandémicos y oportunidades de las políticas fiscal y monetaria en México <i>Ernesto Bravo Benítez</i>	69
Capítulo 5. Política fiscal en México. Tiempos de la pandemia por covid-19 <i>Marcia Solorza</i>	87

Capítulo 6. Política fiscal contracíclica y perspectivas de crecimiento en México ante la covid-19 <i>Eufemia Basilio Morales</i>	105
Capítulo 7. El T-MEC y el proteccionismo regionalizado: la industria automotriz de México bajo el dominio estadounidense <i>Mateo Crossa</i>	119
Capítulo 8. México ante la crisis alimentaria pospandemia: dependencia transnacional y financiarización <i>Vania López Toache y Yessika Mabel Cepeda Arellano</i>	137
TERCERA PARTE Reflexiones teóricas sobre el desarrollo	
Capítulo 9. ¿Crisis inédita con respuestas convencionales?: volver a las enseñanzas del estructuralismo sobre el desarrollo en la recuperación pospandémica <i>Antonio Mendoza</i>	157
Capítulo 10. Desarrollo económico, educación y la pandemia <i>Wesley Marshall</i>	171
Sobre los autores	191

INTRODUCCIÓN

*Seguramente esto lo diré entre suspiros
en algún momento dentro de años y años
dos caminos se abrían en un bosque, elegí...
elegí el menos transitado de ambos,
y eso supuso toda la diferencia.*

El camino no elegido, Robert Frost, 1916.

Desde que empezó la crisis económica derivada de la crisis sanitaria por un nuevo coronavirus, el mundo entero estaba pendiente de cuándo encontraríamos una vacuna eficaz contra el virus o el tratamiento específico para curar la covid-19. O sea, desde el mismo momento en que se declaró la pandemia, el 11 de marzo de 2020 –fecha en la que la Organización Mundial de Salud (OMS) determinó que, ante los niveles de propagación y gravedad de la enfermedad covid-19, se podía calificar oficialmente a la situación como una pandemia–, todos ya estábamos prematuramente esperanzados por ver su final y, en este contexto, la vacuna representaba el primer paso importante en la ruta hacia la superación de tan grave adversidad.

No nos olvidemos que fue en tiempo récord, en la historia epidemiológica, en noviembre del 2020, cuando se anunciaban al menos dos vacunas de laboratorios farmacéuticos reconocidos (Pfizer y Moderna), listos para empezar la producción masiva. Como era de esperarse, la noticia se tomó con mucho entusiasmo a lo largo y ancho del globo –pese a que la estrategia de vacunación de cada país fuera sustancialmente distinta–, significando, posteriormente, una desequilibrada adhesión a lo que se llamaría la

“nueva normalidad”. Además, la buena nueva sirvió para mitigar la sensación de que “lo peor ya había pasado”. A partir de entonces, algunos países, gradualmente, fueron relajando sus medidas de confinamiento, conforme el índice de vacunación de su población subía y las empresas planeaban, con optimismo, un calendario de reapertura.

En este clima, el verano de 2021 se publicitó en el hemisferio norte como “el verano de la esperanza”. Sin embargo, pese a las buenas nuevas de varias empresas farmacéuticas que ofrecían su vacuna, las densas nubes de incertidumbre con relación al futuro no se habían dispersado. Y, por más que había un hartazgo generalizado por las medidas de precaución sanitaria, distanciamiento social e intermitente cuarentena, esas eran las precauciones que constituían la profilaxis cotidiana recomendada, ante el avance en los niveles de la vacunación.

Por cierto, el uso de mascarillas y el distanciamiento social son prácticas que no tienen fecha para salir de nuestro repertorio de norma de convivencia, ya que la pandemia sigue en pleno desenvolvimiento, lanzando nuevos desafíos casi que diariamente, como pasó entre 2021 y principios de 2022, con los brotes de las variantes ómicron, delta y mu en varios países y el constante cuestionamiento sobre la eficacia de la vacuna original cuando se trata de las n mutaciones posibles del virus. De hecho, luego de la estrepitosa caída económica del 2020, el Fondo Monetario Internacional [FMI, 2022] vaticinó que la economía mundial crecería el 5.9 % en 2021 y el 4.4 % en 2022, lo que significa un ajuste para debajo de las predicciones anteriores del mismo organismo.

Así, hemos podido identificar que los efectos de la pandemia sobre la economía global han pasado de ser el de una parálisis casi total en los primeros meses de la crisis sanitaria a una reactivación marcadamente desigual hoy día. Reactivación, además, entrecortada por efectos económico-sociales que apenas se han estado revelando, como desdoblamientos de la coronacrisis: la disrupción de las cadenas globales de suministro, la tendencia a la inflación y, en los países que han registrado algo de crecimiento económico en 2021, señales de recuperación de la economía sin que esto esté emparejado con mejores condiciones en el mercado laboral, empleos y salarios.

Ahora bien, teniendo como marco más amplio este panorama, en el presente libro hemos agrupado una serie de investigaciones que nos permitan tantear, con algo más de seguridad, los temas relevantes para la reflexión económica heterodoxa que emergen del análisis acerca de cómo diversos países están enfrentando esta situación tan adversa y de qué forma van

sentando las bases para su horizonte inmediatamente posterior a que la covid-19 esté más controlada. Así, el texto que el lector tiene en manos, titulado *Senderos para la recuperación pospandémica: retos de política monetaria, inestabilidad financiera y desarrollo económico* abre la discusión, desde una perspectiva común –que es mayormente tributaria de las múltiples corrientes que componen el campo heterodoxo de la ciencia económica–, acerca de temas variados de economía financiera, monetaria y fiscal en sus implicaciones para el desarrollo económico venidero que, tomados aquí en su conjunto, nos ofrecen un panorama más completo de cómo América Latina se desempeñará en las décadas siguientes.

Vale mencionar que el libro no existiría sin el apoyo financiero del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (DGAPA-UNAM) a través del proyecto “Finanzas transfiguradas e implicaciones para el desarrollo: metamorfosis de los actores financieros en economías emergentes” (PAPIIT IN302020) y del compromiso inestimable de Daniela Bernal para la conformación de esta obra.

Este panorama se ha conformado a partir de la presentación de los avances de investigación de los participantes en el IV Encuentro Norte-Sur Global (IV ENS), el cual llevó por nombre “Espejismos de la recuperación pospandémica: retos de política monetaria, estabilidad financiera y desarrollo económico” y fue organizado por iniciativa interinstitucional entre el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN-UNAM) y el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), con apoyo de DGAPA a través de los PAPIIT IN302020 e IA300920, los días 1 y 2 de septiembre de 2021.

Como una manera de dar continuidad al trabajo previamente realizado [Meireles y Maya, 2021], este espacio de discusión tuvo a bien crear una red de trabajo constituida por especialistas adscritos a universidades latinoamericanas, de América del Norte y de otras latitudes, que se realizó a través de la plataforma Zoom, con transmisión simultánea y participación del público por el canal de YouTube del IIEc.

El objetivo central de esta cuarta edición es plantear los escenarios futuros de la recuperación pospandémica, teniendo como eje de discusión los procesos económicos-financieros que han sido engendrados durante el *Great Lockdown* de 2020-2021. Así, en esta ocasión, se priorizaron temas relacionados a la fragilidad financiera que se generaliza, fruto del aumento del endeudamiento público y privado, la política económica no convencional

que los países a lo largo y ancho del planeta han implementado para hacer frente a la crisis sanitaria y sus desdoblamientos económico-sociales, los nuevos desafíos para la integración, el cambio estructural y el desarrollo en los países americanos –del Norte y del Sur del continente– y que la emergencia sanitaria vino a precipitar.

Entre el encuentro académico y la preparación del texto final, los trabajos de investigación se fueron decantando en tres grandes áreas, las mismas que ahora utilizamos para organizar en partes la disposición de los capítulos del libro. Así, el primer bloque, titulado “Rumbos y desafíos para América Latina”, engloba los capítulos que se dedican a analizar no solo los efectos económicos de la pandemia en la región, sino a señalar las medidas de política económica engendradas y los desafíos de orden financiero, comercial y productivo para que el sendero de la recuperación económico-social sea exitoso, asegurando mayor estabilidad en la retomada del desarrollo futuro de los países latinoamericanos. En la segunda parte, “México: respuestas y políticas económicas frente a la pandemia”, hemos acomodado los capítulos que se dedican a estudiar las dimensiones antes señaladas, pero con énfasis en el caso mexicano. Finalmente, en el tercer bloque, “Reflexiones teóricas sobre el desarrollo”, están los capítulos que nos proponen reflexionar sobre el campo de las ideas acerca del desarrollo para que el horizonte de posibilidades de la pospandemia se erija con sólidos cimientos teóricos. Más que entender la lógica por detrás de la secuencia capitular del libro, también nos parece importante que el lector sepa de antemano, antes de empezar su revisión de la obra, de qué se trata, *grosso modo*, cada uno de los capítulos.

Así, el primer bloque arranca con el capítulo 1, “La pospandemia en América Latina: deuda, inestabilidad financiera y recuperación económica desigual”, cuyos autores son Daniel Aparicio, Gabriela Rivera y Monika Meireles. En este capítulo se explora que uno de los efectos económicos colaterales de la pandemia por la covid-19 ha sido el masivo endeudamiento: tanto individual como de familias, hogares, empresas financieras, empresas no financieras e, incluso, un aumento acelerado de la deuda de los gobiernos. Aunque sean de naturaleza distinta y con objetivos absolutamente diversos, el aumento generalizado de la deuda en cada uno de los tipos de endeudamiento mencionados no deja de ser un fenómeno preocupante en el escenario pospandémico que se avizora. Así, la hipótesis de trabajo del capítulo busca discutir cómo, en América Latina, el creciente endeudamiento público y privado –de las empresas y las familias– se ha incrementado sustantivamente y que esta tendencia incrementa la vulnerabilidad financiera de la ruta de recuperación económica de la región. El texto se encuentra estruc-

turado en cinco apartados. En el primero, de naturaleza más teórica, disertamos sobre la noción de inestabilidad financiera; el apartado dos hace alusión al proceso de endeudamiento público en países latinoamericanos, mientras que el tercer apartado versa sobre el análisis del comportamiento de la deuda privada en tal coyuntura. El texto concluye con una serie de reflexiones sobre la importancia que ha tenido el proceso de endeudamiento en la recuperación económica desigual en la región.

El capítulo 2, escrito por Aderak Quintana Estrada y que tiene por título “América Latina en el camino de la recuperación y sus dificultades para cambiar de rumbo”, el autor reflexiona sobre cómo América Latina vive una etapa compleja en medio del desarrollo de la crisis por covid-19, no solo por la agudización en la caída del ritmo de crecimiento económico y sus consecuencias sobre otros aspectos económicos y sociales, sino por el papel que ha desempeñado el sector externo, tanto en sus impactos en el desarrollo de la crisis, como en su papel histórico en el desarrollo de la región. Por ello, el planteamiento de una mejor salida a la crisis, debe partir por reconocer los distintos problemas estructurales, así como la dependencia hacia el modelo de crecimiento hacia fuera. Los problemas estructurales latinoamericanos están –y estarán– presentes sin importar la etapa en que se encuentre la crisis, lo que implica que la salida a la crisis estará condicionada también por limitantes previos al desenvolvimiento de la adversidad actual. En síntesis, el propósito del capítulo consiste en resaltar cómo la condición de dependencia del sector externo latinoamericano constituye una traba en la recuperación económica frente al desarrollo de la crisis que detonó por la covid-19, revelando que los diversos problemas estructurales de la región se han acentuado, dificultando sobremanera la posibilidad de mejoría económica y social en la pospandemia.

Para iniciar el bloque que conjuga los textos dedicados a la reflexión acotada al caso mexicano, en el capítulo 3, que lleva por nombre “La pandemia y el Banco de México en el contexto de políticas monetarias no convencionales” y cuyo autor es César Duarte Rivera, se enmarca en el campo de estudio de la economía monetaria. En este análisis, el autor propone que la crisis financiera de 2007-2008, que inició la Gran Recesión, marcó un parteaguas para la política monetaria. A partir de este momento se considera que el entorno monetario y financiero cambió a nivel mundial, donde ahora las tasas de interés bajas y las facilidades de financiamiento son dos de las características más recurrentes con las que las instituciones financieras han tenido que convivir durante por lo menos los últimos diez años. En este contexto es que se desencadenó la crisis de 2020, causada por las

restricciones a la actividad económica que tuvieran que imponerse para contrarrestar la propagación de la enfermedad covid-19. Las autoridades monetarias respondieron a la nueva situación recurriendo a las políticas y estrategias que han venido implementándose desde 2009. Así, se comenzó a hablar nuevamente de tasas de interés cercanas a cero y programas de inyección de liquidez masiva. Por lo anterior, este capítulo analiza la respuesta del Banco de México a la crisis de 2020, tomando en consideración el contexto de política monetaria señalado. Así, el objetivo del trabajo es identificar el comportamiento de las autoridades monetarias en México, en comparación con lo ocurrido en otros países.

En el capítulo 4, denominado “Estabilizadores pospandémicos y oportunidades de las políticas fiscal y monetaria en México”, Ernesto Bravo Benítez apunta que México vivió en el año 2020, la segunda caída económica más profunda del PIB (8.2 %) de la cual se tenga registro oficial, amenazando con posponer la recuperación económica y la obtención del siempre huido desarrollo económico. Sin embargo, para evitar este escenario y dado que existen nuevas condiciones de gobierno, se debe establecer una política económica proactiva en los ámbitos monetario y fiscal que garanticen, no solo la recuperación económica, sino también el crecimiento y desarrollo económicos del México pospandémico.

Marcia Solorza, autora del capítulo 5 titulado “Política fiscal en México. Tiempos de pandemia por covid-19”, nos explica la política fiscal como un instrumento del gobierno para sostener e impulsar el crecimiento económico de un país en todas y cada una de las etapas del ciclo económico. En este texto, el propósito es discurrir críticamente acerca de los alcances de las disposiciones fiscales aplicadas antes y durante la crisis covid-19, y de esta manera mostrar que es asequible obtener un mejor resultado si acreditamos el manejo de la política fiscal, basada en las finanzas funcionales para estimular la recuperación económica a partir de elevar la demanda interna, crear empleos y mejorar la distribución del ingreso. Bajo estas circunstancias es obligado desarrollar y contrastar las recomendaciones del enfoque teórico convencional, adoptado e implementado por México en los últimos 20 años, y las propuestas realizadas por diversos enfoques alternativos presentados en los escritos de Keynes, Kalecki, Lerner y poskeynesianos. Siguiendo la forma como ha sido enfrentada la crisis en tiempos de la pandemia por covid-19 en el ámbito global, regional y por países, de acuerdo con su condición de economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, el análisis de las medidas monetarias y fiscales implementadas en México permite observar con claridad la alteración sufrida por

una multiplicidad de aspectos económico-sociales y, particularmente, es posible evaluar sin suspicacias la capacidad de gestión administrativa de las instituciones públicas.

El capítulo 6, llamado “Política fiscal contracíclica y perspectivas de crecimiento en México ante la covid-19” desarrollado por Eufemia Basilio Morales, se analiza la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico en este país entre 1960 y 2020, enfatizando el despliegue de las políticas de estabilización monetaria a partir de 1983, con el propósito de formular recomendaciones de política económica idóneas para hacer frente a las afecciones económicas que derivaron de la pandemia por covid-19. Así, se propone la implementación de una política fiscal contracíclica con la que se haga uso del gasto público como incentivo para el crecimiento, dado que la política fiscal procíclica –que se ha implementado desde la década de 1980– ha propiciado condiciones de desequilibrio económico, alto desempleo y una inequitativa distribución del ingreso.

En el capítulo 7, “El T-MEC y proteccionismo regionalizado: la industria automotriz de México bajo el dominio estadounidense”, Mateo Crossa busca comprender los cambios instruidos por el T-MEC, a partir de un análisis histórico de la relación entre la política económica e industrial en México y la industria automotriz a partir de la década de 1980. En este sentido, se expone cómo la entrada masiva de capital estadounidense al sector industrial mexicano se benefició de una serie de políticas económicas internas que posibilitaban la reducción del contenido nacional obligatorio dentro de la producción automotriz. Estas políticas, aunadas a las reformas al comercio exterior de Estados Unidos, y que se impulsaron a partir del periodo presidencial de Reagan, inauguraron un proteccionismo regional desigual en la industria automotriz que, posteriormente, serviría para proteger el interés de firmas estadounidenses en detrimento del mercado nacional mexicano. En este escenario, se sentaron las bases para la negociación del TLCAN, por lo se muestra que la verdadera intención de este tratado no era la apertura al libre comercio en México, sino establecer sutilmente un alto grado de exclusividad de las relaciones comerciales de este país hacia Estados Unidos. Así, aunque México se benefició por la generación de empleo y las exportaciones de la industria automotriz, la prioridad siempre fue proteger los capitales estadounidenses frente al escenario global.

En el capítulo 8, que lleva por título “México ante la crisis alimentaria pospandemia: dependencia transnacional y financiarización”, sus autoras Vania López Toache y Yessika Mabel Cepeda Arellano analizan cómo se configura la dependencia transnacional agroalimentaria y la financiarización

de los alimentos y sus consecuencias en la crisis alimentaria pospandémica en México. El trabajo partirá de un análisis de la dependencia alimentaria y sus consecuencias sobre economías periféricas, posteriormente, se analizarán los procesos de financiarización de la agricultura y la crisis alimentaria en América Latina, finalmente se describirán algunas políticas públicas que explican la dependencia y financiarización alimentaria en México.

La última parte del libro, titulada por nosotros “Reflexiones teóricas sobre el desarrollo”, contiene el capítulo 9, bautizado como “¿Crisis inédita con respuestas convencionales?: volver a las enseñanzas del estructuralismo sobre el desarrollo en la recuperación pospandémica”, en la que Antonio Mendoza señala que la crisis del 2020 es inédita y que su convergencia, alcance y profundidad, la convierten en una crisis civilizatoria. Además, el autor afirma que, hasta ahora, las respuestas de los gobiernos en el mundo se colocan en la gestión de la crisis estructural con instrumentos tradicionales de políticas económicas gemelas: fiscal y monetaria. Él entiende que el momento histórico es inédito y requiere de un diálogo y debate como esfuerzo colectivo entre Estado, economía y sociedad. Así, este capítulo busca animar la necesidad de rescatar el pensamiento y la práctica de intelectuales y políticos de la primera mitad del siglo XX en América Latina de lo que Celso Furtado ha denominado *Orden cepalina del desarrollo*.

En el capítulo 10 y último de este libro, cuyo autor es Wesley Marshall y su título “Desarrollo económico, educación y la pandemia”, se analiza la historia reciente del sector educativo en los Estados Unidos dentro del contexto de la pandemia. Como se argumenta, la educación tiene una consideración apreciable en la historia del pensamiento económico desde Adam Smith. También la educación representa un elemento medular en el desarrollo económico. Establecida su importancia dentro de la sociedad y dentro del pensamiento económico, el capítulo ubica la educación entre los intereses públicos y privados, y dentro o fuera del Estado. Además, se coloca la educación, y particularmente la pública, en el avance del neoliberalismo. Sin embargo, el objetivo de este capítulo no es solo ubicar la educación en estos contextos, sino ofrecer un mejor entendimiento de la dirección que está tomando actualmente la política en los Estados Unidos. Como se examina, la educación ha emergido, en este último año, quizás como la mayor confrontación que el avance neoliberal ha tenido con el pueblo estadounidense desde sus inicios hace medio siglo.

Finalmente, quisiéramos mencionar que los capítulos aquí agrupados fueron escritos en un contexto anterior a la invasión rusa a Ucrania, el 24 de febrero de 2022, por lo que fue imposible para los autores contemplar en

su análisis el efecto de esta guerra en Europa sobre la recuperación económica mundial “a vuelta de rueda” de la pospandemia, que se había estado ensayando en los últimos meses. Esperamos que en un futuro próximo podamos actualizar, con el mismo enfoque heterodoxo aquí adoptado y en la placentera compañía de los participantes del grupo de investigación conformado, la visión sobre los problemas insoslayables para que se logre ingresar definitivamente por el camino del desarrollo económico-social sostenible e inclusivo, pese a las sorpresas “exógenas” que nos acechan día con día.

Monika Meireles y Claudia Maya
Ciudad de México, 13 de marzo de 2022

PRIMERA PARTE

RUMBOS Y DESAFÍOS PARA
AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 1. LA POSPANDEMIA EN AMÉRICA LATINA: DEUDA, INESTABILIDAD FINANCIERA Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA DESIGUAL¹

DANIEL APARICIO
GABRIELA RIVERA
MONIKA MEIRELES

Uno de los efectos económicos colaterales de la pandemia de covid-19 ha sido el endeudamiento masivo: tanto en lo individual como en familias, empresas financieras, empresas no financieras e, incluso, un crecimiento acelerado de la deuda de los gobiernos. Aunque sea de naturaleza distinta y con objetivos diversos, el aumento generalizado de la deuda en cada uno de los tipos de endeudamiento mencionados no deja de ser un fenómeno preocupante en el escenario pospandémico.

El *mix* de mayor deuda con un futuro aún muy incierto –incertidumbre por la poca previsibilidad que tenemos sobre las mutaciones del coronavirus, la eficacia de las vacunas ante las nuevas cepas y cómo serán las medidas de salud pública que bosquejaremos– es una combinación bastante incómoda en términos de fortaleza económica. Dicho puntualmente: lo que implica la ampliación del endeudamiento es especialmente alarmante pensando en la realidad latinoamericana.

Para América Latina, una de las regiones más impactadas por los efectos económicos negativos decurrentes de la pandemia –no es ocioso mencionar que representa el 8.4 % de la población mundial y el 28.3 % del total de

¹ Los autores desean agradecer el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (DGAPA-UNAM) a través del proyecto “Finanzas transfiguradas e implicaciones para el desarrollo: metamorfosis de los actores financieros en economías emergentes” (PAPIIT IN302020). También quisiéramos agradecer el invaluable apoyo de Daniela Bernal.

muertes por coronavirus [Banco Mundial, 2021]—, además del endeudamiento creciente, tenemos que preocuparnos por las señales de una recuperación económica desigual entre los países que la conforman. Por ejemplo, Chile, país con la estrategia de vacunación más exitosa —cerca de 87.65 % de su población está vacunada a enero de 2022, de acuerdo con *Our World in Data* [2022]— ha sabido sortear temporalmente parte de sus tensiones políticas y sociales con la victoria electoral en noviembre de 2021 de Gabriel Boric, presidente progresista por la coalición “Apruebo Dignidad”, lo que nos hace vislumbrar un escenario en el que la reactivación de la economía chilena será más rápida. Al mismo tiempo, tenemos el prospecto continuamente preocupante de Brasil, donde el manejo de la crisis sanitaria, por parte del gobierno protofascista de Bolsonaro, no ha sido nada más catastrófico, sino que ha comprometido sobremanera las posibilidades de recuperación de la actividad económica e hipotecado la trayectoria de desarrollo del país.²

Dado lo anterior, la hipótesis del capítulo versa sobre la discusión de los efectos de la pandemia en el endeudamiento público y privado en América Latina. Considerando que la deuda de gobiernos para financiar la expansión del gasto público ante la emergencia sanitaria es de naturaleza distinta a la del endeudamiento de las empresas y las familias, argumentamos que ambas se han incrementado sustantivamente y que esta tendencia acrecienta claramente la vulnerabilidad financiera en la ruta de recuperación económica de la región. Por lo tanto, el objetivo principal del trabajo es reflexionar sobre lo que realmente significa —y cuáles son las implicaciones en la “economía real”— este expresivo aumento del endeudamiento de los actores económicos. En definitiva, buscamos mapear críticamente, anclados en la aportación teórica de la economía heterodoxa —especialmente inspirados en la literatura poskeynesiana y en las discusiones sobre desarrollo de autores estructuralistas latinoamericanos— y con apoyo en la interpretación de datos de estadística descriptiva, las implicaciones del masivo endeudamiento para la inestabilidad financiera en el contexto de la pospandemia.

Para mayor organización de nuestros argumentos, el capítulo se estructuró en cuatro apartados. En el primero, de naturaleza más teórica, disertamos sobre la noción de *inestabilidad financiera* presente en Minsky [2020 (1992)] y su derivación para el caso de deudas soberanas como lo planteado en Kregel [2006], eso con miras a comprender de mejor manera las impli-

² De hecho, la crisis representó la caída del PIB brasileño en -3.9 % en 2020, un aumento positivo de 4.7 % en 2021 y proyección de crecimiento de 0.3 % para 2022 [FMI, 2022].

caciones del proceso creciente de endeudamiento en este periodo pospandémico. El segundo apartado alude al proceso de endeudamiento público en países latinoamericanos; mientras que el tercer apartado versa sobre el análisis del comportamiento de la deuda privada en tal coyuntura. Después de tal exposición, el capítulo concluye con una serie de reflexiones sobre la importancia que ha tenido y tiene el proceso de endeudamiento y de recuperación económica desigual en la región.

I. Minsky y Kregel: lecturas de la inestabilidad financiera

Inspirado en la lectura de Keynes del capitalismo como un modo monetario de producción, Hyman Minsky se hace de un nombre propio dentro del pensamiento económico.³ Entre otros campos de debate en los cuales Minsky ha participado, brilla por su hipótesis de la *inestabilidad financiera* como condición cíclica del capitalismo. Para Minsky, “la *hipótesis de inestabilidad financiera* [...] es una teoría del impacto de la deuda en el comportamiento del sistema y también incorpora la forma en que se valida la deuda” [2020 (1992): 6, traducción y cursivas nuestras]; por ende, para el autor, la fragilidad financiera se presenta cuando comienzan a desgastarse las bases del motor de la economía, a saber, de la inversión productiva.⁴

Para entender mejor estos señalamientos es necesario revisar con mayor detenimiento los elementos que, concatenados, nos revelan cómo Minsky concibe la *fragilidad financiera*. Primeramente, Minsky [2020 (1992)] parte del hecho de que la propia inversión es el propulsor del desenvolvimiento de una economía. Al aumentar de manera considerable el gasto en inversión, como consecuencia de las ganancias realizadas, la confianza por apropiarse

³ Vale mencionar que Minsky, pese haber sido asistente de Alvin Hansen, no estaba conforme con su perspectiva en la enseñanza de la economía inspirada en la obra de Keynes. El desacuerdo principal tenía que ver con la interpretación referente al funcionamiento de la economía de mercado, en la que dos aproximaciones se contraponen: a) la smithiana, destacando que los propios mecanismos del mercado promueven la tendencia hacia el equilibrio; y b) la keynesiana, en donde las fuerzas endógenas de la economía tienden a la inestabilidad económica y financiera. Como menciona Whalen [2008], esta lectura llevó a Minsky a afianzar sus explicaciones sobre el *ciclo de negocios* [Minsky, 1975].

⁴ Además, “en contraste con la Teoría Cuantitativa del dinero ortodoxa, la hipótesis de la inestabilidad financiera toma en serio que la banca es una actividad con ánimo de lucro” [Minsky, 2020 (1992): 6, traducción y cursivas nuestras].

de ganancias futuras también aumenta, acelerando los niveles de la misma inversión. Esta combinación de alta confianza y de expansión virtuosa alienta al apalancamiento financiero tanto de empresas no-financieras como de inversionistas, reduciendo con ello, la preferencia por el “dinero contante y sonante”, esto es, la preferencia por la liquidez es sistemáticamente “desalentada” en pro de inversiones de alto riesgo.

De lo anterior se deriva que el fondo de ganancias retenidas por parte de las empresas es cada vez menos utilizado para la reinversión y, en contraparte, aumentan las operaciones con deuda, las cuales son facilitadas tanto por préstamos con instituciones bancarias como a través de la emisión por parte de las firmas de títulos, *debentures* y/o acciones. Ante esta “euforia de las expectativas” con las posibilidades de rentabilidad futura, no solo la preferencia por la liquidez disminuye, sino que incrementan los niveles de deuda y de las tasas de interés. La tendencia a un mayor apalancamiento de las empresas no-financieras engendrada en el auge del ciclo económico provoca que las nuevas entradas de dinero –ingresos operacionales o no-operacionales– queden cada vez más comprometidas en hacer frente al calendario de repago de las deudas contraídas con anterioridad. Así, tenemos, simultáneamente, que el flujo de caja de las empresas está crecientemente “amarrado” con cumplir los compromisos financieros asumidos, dejando menos recursos disponibles para la expansión de la capacidad productiva y que cualquier indicio de desaceleración económica futura se traduce en la posibilidad de inestabilidad financiera en el presente.

Una característica primordial de la obra de Minsky al introducir la “hipótesis de la inestabilidad financiera” [2020 (1992): 7] es explicarla a partir de la identificación de tres patrones de financiamiento de las empresas no-financieras: a) “cubierto”, en el cual los recursos tomados a título de préstamo son resarcidos integralmente a partir de las ganancias obtenidas de la actividad final de la empresa; b) “especulativo”, donde solo parte del dinero regresado a los acreedores referente al pago de los intereses sobre el principal se hace a partir de algún ingreso no operacional; y c) “Ponzi”, esquema en el cual tanto el pago de intereses como el principal de la deuda son cancelados teniendo como fuente nuevos préstamos adquiridos, específicamente, para que se pueda mantener a flote el calendario de repagos de la deuda contraída en el momento anterior.

Como se aprecia, en esta lectura se observa una tendencia en la que, por cierta ambición de resultados rápidos combinada con la extrema disponibilidad crediticia, parte sustancial de las empresas no-financieras se financia cada vez más y más bajo el modelo “Ponzi”. El resultado de la transición

de un patrón de financiamiento más seguro a uno menos seguro constituye, a nivel microeconómico y sectorial, la base de la generalización de la fragilidad financiera en la economía. Cuando la mayoría de las empresas no-financieras se financian bajo un esquema Ponzi, la propensión a que haya impagos es más acentuada y es más probable que se experimenten –dado el efecto “castillo de naipes”, detonado a partir de que una empresa deja de cumplir con el calendario de repagos de su deuda– frecuentes episodios de crisis financiera con inmediato impacto depresivo en la economía “real” como un todo.⁵

Si bien fue Hyman Minsky [2020 (1992)], quien empezó a trabajar de manera más sistematizada acerca del tema de cómo hay distintos patrones de financiamiento de las actividades productivas fomentando la tendencia en la que caminemos desde el auge del ciclo económico hacia una mayor preponderancia de las “finanzas tipo Ponzi” –y cómo eso puede llevar a una crónica fragilidad y recurrentes episodios de crisis–, sus hallazgos no estaban especialmente enfocados al análisis del endeudamiento público.

Pese al reconocimiento por parte de este autor de que la combinación entre la ambición a nivel microeconómico de la empresa por resultados rápidos y la extrema disponibilidad crediticia constituyen la base de la fragilidad financiera en la economía como un todo, Minsky no se detuvo en el estudio de la vulnerabilidad financiera en la dinámica macroeconómica. La extrapolación de esa tesis a economías nacionales [Kregel, 2006] difiere entre países, principalmente en economías en desarrollo, que asumen de manera creciente el perfil de financiamiento especulativo y Ponzi en la gestión de sus deudas soberanas. De la articulación selectiva de las aportaciones teóricas de Minsky [2020 (1992)] y Kregel [2006], podemos esbozar un sustrato teórico más adecuado al argumento que estamos construyendo. Así, en el contexto de la pandemia, el alarmante endeudamiento y la mayúscula fragilidad financiera que históricamente han fungido como elementos fundantes en la explicación de los sucesivos episodios de las crisis financieras en América Latina, no solo siguen presentes, de hecho, han sido catapultados.

⁵ Vale mencionar que la hipótesis de inestabilidad financiera ha alzado a Minsky, tras la mayúscula crisis financiera estadounidense de 2007/2008, a la condición de “clásico” en los anales de la economía heterodoxa [Girón, 2010].

II. Deuda pública latinoamericana en la pandemia: ¿“necesidad” o “irresponsabilidad”?

La pandemia evidenció, aún más, el ya existente problema de la desigual distribución del ingreso en América Latina. En la región, cerca del 60 % de la población económicamente activa está laborando en el sector informal y, en el año 2020, la mayor pérdida de empleos se dio en dicho sector [Cepal, 2020a]. Además, la desigualdad se hizo más explícita cuando, ante medidas más estrictas de confinamiento, gran parte de la población que trabaja en la informalidad tuvo que salir día a día, exponiéndose al contagio, para no perder su fuente de ingresos. Así, podemos inferir que el endeudamiento privado se aceleró, justamente, para complementar el presupuesto familiar en el caso de los hogares y solventar problemas de liquidez inmediata en el caso de las firmas.

En lo que dice respecto al aumento del endeudamiento público, los gobiernos latinoamericanos se encuentran en la disyuntiva sobre si el crecimiento de la deuda es una “necesidad” para revertir las consecuencias socioeconómicas en los tiempos actuales o un capítulo novedoso de nuestra habitual “irresponsabilidad fiscal”. Contrario al pensamiento convencional de las “finanzas sanas”, el fomento al endeudamiento público para la expansión del espacio fiscal en tiempos recientes ha sido una bandera de la Teoría Moderna del Dinero o Teoría del Dinero Moderno (variando conforme la traducción del original *Modern Monetary Theory* [MMT], por sus siglas en inglés), defendida entre otros por Randall Wray, quienes se inspiran en las finanzas funcionales de Abba Lerner [Manrique, 2021]. En pocas palabras, para la MMT, el nivel de la deuda en títulos denominados en moneda nacional, en un país que emite soberanamente su moneda, no presentaría mayores problemas, por dos motivos básicos: a) por definición este gobierno no puede entrar en *default*, pues tiene la capacidad de “imprimir” la moneda y liquidar posiciones con los poseedores de esos títulos; y b) a mediano-largo plazo, el peligro de aceleración inflacionaria sería alejado por la mayor capacidad productiva que la propia política fiscal expansiva engendraría.

Claro, considerando que el sistema monetario internacional es un espacio extremadamente asimétrico y que existe una jerarquía en términos de aceptabilidad de las monedas, sería problemático traspasar *ipsis litteris* lo que enseña la MMT sobre el manejo de las finanzas públicas para países periféricos, cuyas monedas se encuentran en la base de la pirámide mone-

taria [De Paula *et al.*, 2018]. Así, para el grupo de economistas heterodoxos latinoamericanos que trabajan el tema de la “jerarquía de monedas” –al contrario de lo que defiende Wray [2015]–, los beneficios de tener soberanía monetaria para los países en desarrollo no traen consigo las mismas prerrogativas de las que gozan los países centrales con moneda propia.⁶

De tal forma, al menos logramos expresar que el tema del endeudamiento público es algo complejo, y que no debería ser visto *per se* como algo “maligno”. Podemos argumentar que la deuda pública puede ser empleada como un instrumento adicional para incentivar las capacidades del Estado y de los sectores privados, siendo canalizada para financiar el gasto de capital y así tener un efecto virtuoso para el conjunto de la economía.⁷ En este sentido, analizar el origen del financiamiento también es importante, de ello dependen los plazos, los montos y los entes a quienes se les reintegrará. Nuevamente, en el caso de los países latinoamericanos, considerando las características asimétricas del sistema monetario-financiero internacional, incluso el incremento de deuda interna para fines de expansión de la capacidad productiva se puede mostrar algo problemática. Eso porque, dado el contexto de libre movilidad de capitales internacionales, se podrían rápidamente dar las condiciones para la ocurrencia de un escenario de gran vulnerabilidad, donde cualquier noticia “asustaría” a los poseedores de bonos de deuda interna, provocando una salida masiva de recursos y, consecuentemente, una crisis de balanza de pagos [Girón y Meireles, 2018].

En términos del endeudamiento público en virtud de la pandemia de covid-19, encontramos distintos niveles de incremento, condiciones de otorgamiento de crédito y calendario de repagos entre los países latinoamericanos. En la mayoría de los casos, en mayor o menor medida, los gobiernos de la región emplearon programas de transferencias monetarias, subsi-

⁶ Prates [2020] también señala que los teóricos influenciados por la MMT se enfocan en exceso en el caso de Estados Unidos, quien es el emisor clave monetario y que, por ello, no consideran a los países en desarrollo, las dificultades oriundas de los vaivenes de los flujos de capital y sus persistentes problemas para la gestión del tipo de cambio.

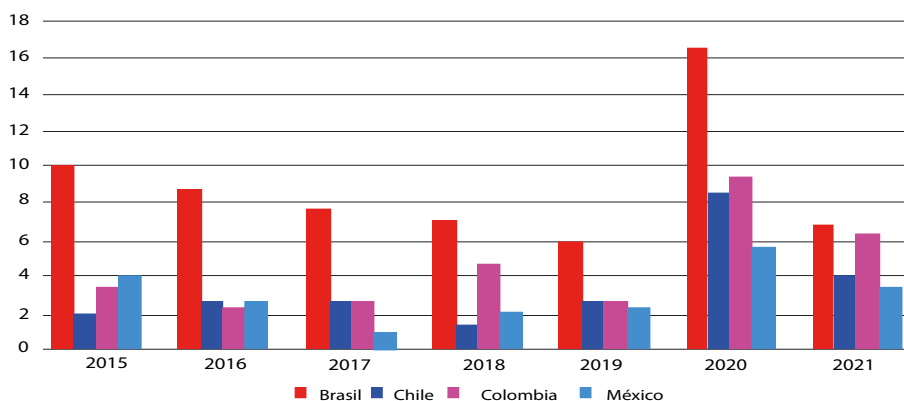
⁷ Bajo esa lógica, el propio Kregel [2006] reconoce que el nivel de endeudamiento de una nación debe encontrarse en función de sus “capacidades reales”. Esto es, el endeudamiento público se justificaría con tal de promover una interrelación explícita con la generación de capital productivo, con la intención de emplear esos fondos para impulsar proyectos de inversión que permitan estimular la demanda interna –y que eso se vea reflejado en las exportaciones netas– y, potencialmente, en un efecto positivo en el propio PIB, desincentivando, además, el financiamiento del tipo Ponzi.

dios, créditos y paquetes de estímulo fiscal. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2020b], cerca de dos tercios de las medidas públicas anunciadas para ayudar al sector empresarial en América Latina fueron para facilitar liquidez y acceso al crédito: una quinta parte se reflejó en ayudas directas, un 10 % en ayudas al empleo, un 6 % de apoyo a la producción y un 1 % en medidas de apoyo a las exportaciones. Sumado a lo anterior, la magnitud del gasto público realizado por los gobiernos latinoamericanos en ayudas fiscales, representó una suma del 8.5 % del producto interno bruto (PIB) en 2020, financiado en gran parte vía déficit fiscal y endeudamiento [BID, 2020], lo que situó la deuda pública para 2020 en 78.1 % del PIB, cerca de 14 % más que en 2019 [cálculos propios a partir de FMI, 2021a].

Ahora bien, observando, en la gráfica 1, la relación entre los préstamos puestos a disposición por el gobierno para el financiamiento de otros sectores de la economía (préstamos netos) frente al endeudamiento público (empréstitos netos) en América Latina, vemos que 2020 significó un aumento expresivo, con un atípico crecimiento a raíz de la pandemia, y que en 2021 ese indicador decrece, pero manteniéndose por arriba a lo que había sido su tendencia histórica. El gobierno brasileño tuvo una relación entre sus préstamos y endeudamiento de 10.2 % respecto a su PIB en 2015, proporción que se redujo a casi la mitad en 2019 –presentando un valor del 6 % del PIB–, y en 2020, esa proporción casi se triplicó respecto al año anterior, superando el 16 %. En México, entre 2015 y 2021, la razón préstamos/endeudamiento se redujo de 3.9 % a 3.4 %, superando su media solamente en 2020 con un saldo del 5.8 %. Chile y Colombia también elevaron considerablemente esta relación para el periodo 2015 y 2021. Chile pasó de presentar un saldo respecto a su PIB del 2 % a un 4% al final del periodo, con un crecimiento disparado en 2020, superando el 8 %. Colombia, con una tendencia análoga, comenzó el periodo con una razón del 3.5 % que cerró en 2021 con un 6.1 %. Además, si apreciamos la evolución individual de los créditos otorgados al gobierno público en América Latina (gráfica 2) identificamos un claro patrón ascendente en los últimos años, con especial aceleración en 2020. Por ejemplo, Brasil, en 2015, los créditos al gobierno representaban el 27.1% de su PIB y el mismo indicador llegó a representar el 57.5 % en 2020.⁸

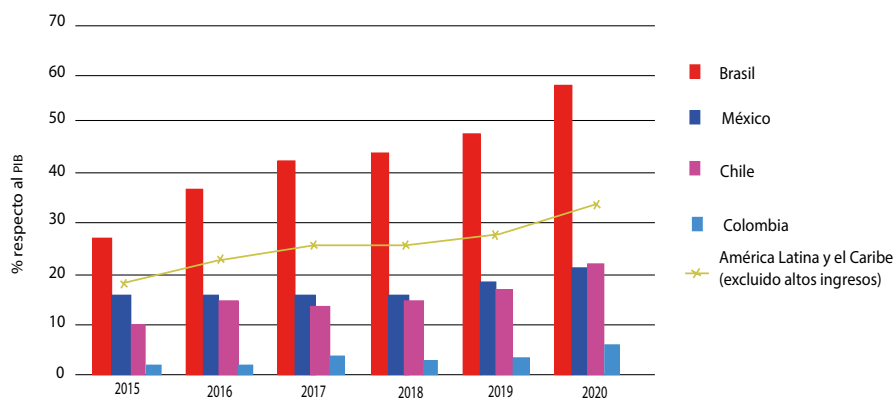
⁸ Más allá del grupo de países aquí seleccionados, de acuerdo con el FMI [2021a], Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay fueron quienes más rápido aumentaron su deuda pública en el contexto pandémico. En términos de la relación deuda de

Gráfica 1. América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México): préstamos/empréstitos netos del gobierno general (% del PIB), 2015-2021



Fuente: elaboración propia con información del Fondo Monetario Internacional.

Gráfica 2. América Latina: créditos al gobierno (% del PIB) (2015-2020)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

gobierno/PIB, en 2020, los que encabezan el *ranking* regional fueron Venezuela (30 %), Colombia (24 %), Ecuador (19 %). Mientras que Venezuela (304 %), Argentina (102 %) y Brasil (98 %) tienen el mayor nivel de deuda pública/PIB.

Ahora bien, haciendo una retrospectiva más general sobre el papel de la deuda pública en el contexto pandémico, apreciamos que la dinámica del PIB encontró una relación “positiva” con el gasto financiado por deuda pública. O sea, en aquellos países donde fue mayor el gasto adicional como proporción del PIB, en 2020, para hacer frente a la pandemia (Brasil 6.5 %, Chile 7.7 %, Colombia 1.4 %, Argentina 2.8 % y México 0.7 % [FMI, 2021b]), la caída del producto fue menos pronunciada (Brasil -3.9 %, Chile -5.8 %, Colombia -6.8 %, Argentina -9.9 % y México -8.3 % [FMI, 2021c]).

En pocas palabras, es bastante comprensible la preocupación por la “salud financiera” de los gobiernos latinoamericanos ante el aumento del endeudamiento público combinado con el clima de irresolución que ronda el escenario de la recuperación pospandémica. Sin embargo, fue ineludible buscar formas de financiar a la política fiscal anticíclica en el contexto de crisis económica desatada por la emergencia de covid-19. El tema que resalta aquí es la necesidad de entender el peso del nuevo endeudamiento público que está denominado en moneda extranjera y/o controlado por no-residentes. Dada la tendencia actual de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés) en elevar sus tasas de interés para hacer frente a la creciente inflación –dejando de a poco la política de *flexibilización cuantitativa* que imperó anteriormente–, el resultado podría ser la salida masiva de capitales extranjeros de la región, cuyo resultado casi-inmediato sería la presión extra sobre el tipo de cambio, encareciendo el pago de la deuda en dólares y lanzando las bases para una nueva ronda de dificultades en el manejo de la balanza de pagos.

III. Deuda privada: ¿una bomba de tiempo en la región?

Inmersas en una atmósfera de lenta acumulación de capital, las restricciones económicas del año 2020 reforzaron la elevación generalizada del *ratio* deuda privada/PIB. Sin embargo, el sobreendeudamiento de las empresas no financieras no ha dado señales de haber sido usado para detonar un proceso virtuoso en pro de la recuperación pospandémica, anclada en el ensanchamiento de la capacidad productiva, generación de empleos u otras mejoras para el agregado social. De hecho, pareciera ser que el incremento masivo de la deuda privada viene a reforzar un ciclo de apalancamiento financiero, en el cual se asiste el otorgamiento de créditos a “empresas zombis”, cuya capacidad de liquidez y solvencia son muy restrictas.

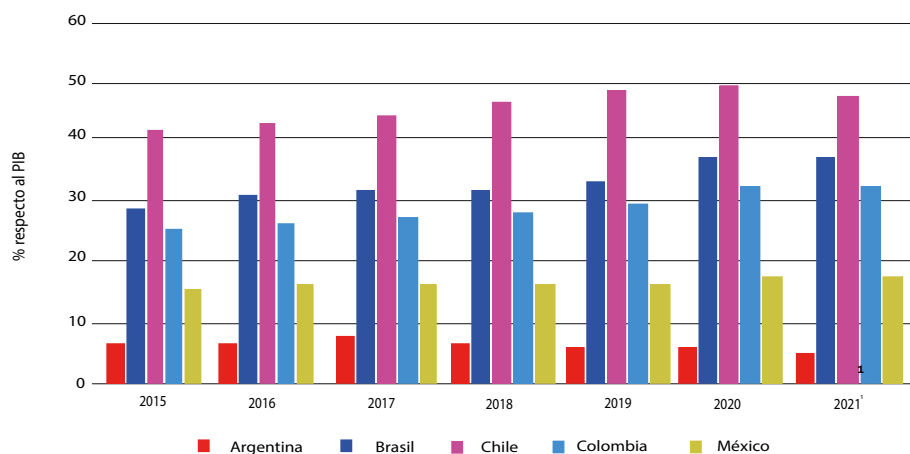
Por si fuera poco, los hogares también se han adherido al frenesí del endeudamiento, transfiriendo parte de su –ya mermado– ingreso al sector financiero.⁹ Así, dadas sus vulnerabilidades estructurales, los hogares no estuvieron exentos de acelerar su endeudamiento durante la contingencia sanitaria, como se observa en la gráfica 3. Para el periodo analizado, la única reducción del cociente deuda de los hogares/PIB se presentó en Argentina, pasando de 6.4 % en 2015 a 4.9 % para 2021 –lo que es más elocuente en contarnos sobre la enorme desconfianza de la población local hacia los bancos que revelarnos una supuesta no necesidad de recursos financieros extras en un momento de crisis–. Del grupo de países seleccionados que hemos venido trabajando, los cambios más considerables en este indicador se observan en Brasil y Colombia, con aumentos del 28 y 25 %, respectivamente, lo que podría inducir tensiones importantes en su sector bancario.¹⁰ Chile y México también comparten la progresiva tendencia del endeudamiento de los hogares, pasando del 41 % a un 47 % entre 2015 y 2021 para el primero, y del 15 % al 17 % para el segundo.¹¹

⁹ En Lapavitsas [2009a; 2009b], encontramos que en décadas recientes el ingreso de los trabajadores también se ha “financiarizado”. Recurrir constantemente a endeudarse, en parte por del estancamiento salarial, es el día a día de la población que vive del trabajo, una vez que su remuneración es insuficiente para la adquisición de la canasta mínima de bienes y servicios necesarios para su reproducción social. Este proceso –iniciado a finales del siglo XX– conduce a una “explotación secundaria” [Chesnais, 2019], una apropiación de recursos por parte del capital, mediante una fracción del salario obrero, en forma de intereses, que tiene la potencialidad de ser acumulada por los agentes del sector financiero.

¹⁰ Según el Banco Central do Brasil [2022], más del 90 % del endeudamiento de los hogares brasileños proviene de operaciones de crédito concedidas por entidades del sistema financiero nacional, frente a un porcentaje muy reducido de fondos gubernamentales, de pensiones, administradores de consorcios e instituciones hipotecarias.

¹¹ En México, más del 70 % de los créditos otorgados a los hogares se destinaron al gasto hipotecario, más de 28 mil millones frente al poco más de 12 mil millones empleado en financiamiento al consumo en 2021 [Banco de México, 2021].

Gráfica 3. América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México): crédito total a los hogares (% del PIB), 2015-2021



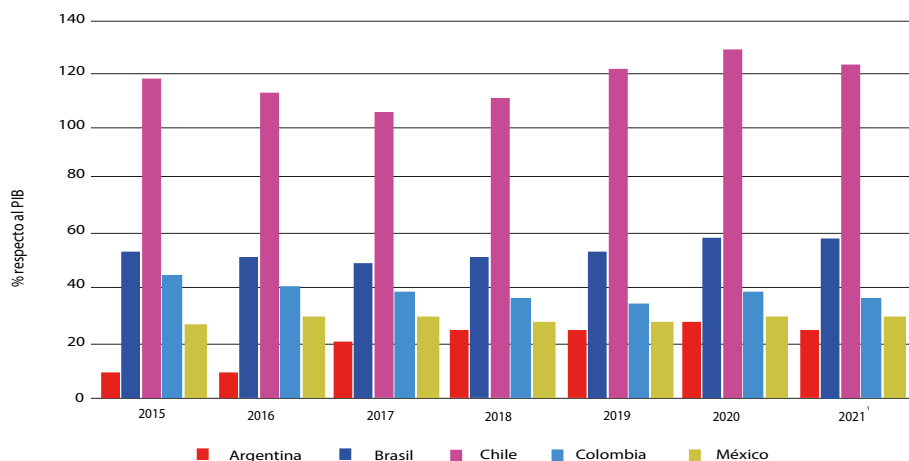
¹ cifras preliminares del primer semestre de 2021.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Pagos Internacionales.

Nota: el crédito total a los hogares incluye a las instituciones sin ánimo de lucro al servicio de los hogares.

Centrando nuestra atención en el aumento de la deuda de las empresas no financieras, como se ilustra en la gráfica 4, apreciamos el patrón ascendente para Brasil, Chile y México. Por ejemplo, en el caso del país andino, el crédito otorgado a las firmas pasó de ser 106 % del PIB nacional en 2015 a representar el 116 % en 2020. En México, el mismo indicador se elevó en más del 11 % entre 2015 y 2021, impulsado por el financiamiento interno provisto por los bancos comerciales, quienes son responsables por otorgar más del 40 % de los créditos [Banco de México, 2021]. A su vez, en Argentina, los créditos a las empresas no financieras se elevaron del 14.9 % al 22 % entre 2015 y 2021. Es decir, en seis años se ampliaron en un 48 %, debido en su mayoría a la inversión hacia pequeñas y medianas empresas y por el financiamiento a compañías de seguros [Banco Central de la República de Argentina, 2022].

Gráfica 4. América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México): crédito a empresas no-financieras (% del PIB), 2015-2021



¹ cifras preliminares del primer semestre de 2021.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Pagos Internacionales.

Ahora bien, el “endeudamiento pandémico” del sector privado, a pesar de las ayudas gubernamentales, evidenció niveles récord en 2020 para los países aquí analizados. Con especial destaque para la expansión del 12 % en Brasil y el 10.1 % en Colombia [cálculos propios a partir del Banco de Pagos Internacionales, 2021]. En todos los casos, el endeudamiento de las empresas no financieras es aún más preocupante que el aumento del endeudamiento de los hogares. De acuerdo con Cepal [2020b], a finales de 2020, se estimó un cierre de aproximadamente 7.7 millones de empresas, cifra que representó el 19 % del total en la región latinoamericana: los cierres repercutieron en una caída del 8.1 % del empleo en ese sector, donde los más afectados fueron las denominadas microempresas, aquellas que más empleos generan y que en su mayoría se encuentran orientadas al sector comercio y de baja productividad. De no existir un programa de política económica enfocado a la reactivación de las cadenas productivas de los países latinoamericanos, se estimulará nada más a proyectos de rentabilidad cortoplacista, acelerando las quiebras y aletargando la recuperación económica. En definitiva, y una vez más siguiendo la interpretación minskyana, ante la incertidumbre sobre los escenarios de la recuperación pospandémica y el dudoso desempeño

futuro del ingreso operacional de las firmas, un aumento del endeudamiento significa agravar la fragilidad financiera de la economía.

IV. Reflexiones finales

Entre los efectos económicos colaterales de la pandemia se encuentra el ingente crecimiento de la deuda. En América Latina, el nivel de endeudamiento alcanzó, en 2020, cifras récord, que nos permite pensar nuevamente en la hipótesis de fragilidad financiera de Minsky y, en una relectura, “testear” su validez hoy día. Así, no sería exagerado afirmar que la aceleración del endeudamiento privado estaría fomentando las bases de una estructura financiera cada vez más frágil en la región. Entre los riesgos inminentes se encuentran: a) el aumento de carteras vencidas; b) la sobreaacumulación inercial de deudas; y c) la quiebra de empresas acompañada de pérdida de empleos. Todo ello enmarcado en un escenario pospandémico ya de por sí extremadamente complejo, de gran incertidumbre con relación al futuro y de un ritmo lento, claudicante y deleznable de la recuperación de las economías periféricas.

Sin embargo, al analizar el comportamiento de la deuda pública para financiar el gasto excepcional del gobierno para contrarrestar los efectos económico-sociales negativos de la pandemia, nos encontramos que aquella no solo contribuyó para que la caída de la actividad económica fuera menos acentuada de lo que pudiera haber sido, sino que también facilitó las condiciones para una mejor recuperación económica en 2021. Es así como Chile y Brasil tuvieron crecimiento acumulado positivo, mientras que Argentina y México no lograron recuperar la caída del PIB de 2020 [estimaciones propias a partir de FMI, 2021c].

Finalmente, pese a las iniciativas aplicadas, el retroceso socioeconómico se ha acentuado, pues a finales de 2020, la región contó con 22 millones de nuevas personas en situación de pobreza [Cepal, 2021a] y se amplió la ya desigual distribución del ingreso en la región. De acuerdo con la Cepal [2021b], el índice de Gini creció en 2020 un 2.9 % con respecto a 2019, suma menor a lo que hubiera acontecido sin las ayudas fiscales que se implementaron a lo largo del año, mostrando que, en el corto plazo, el gasto gubernamental fue fundamental para amortiguar una catástrofe de proporción superior. Pero eso no quiere decir que, a mediano y largo plazo, los niveles de deuda pública no deban ser puestos en escrutinio. Es imprescindible que la ciudadanía entienda con detalle cómo fueron empleados los recursos

extraordinarios de las medidas anticíclicas para enfrentar la crisis por covid-19: transparencia en los usos, constante evaluación de impacto del gasto público y efectiva responsabilidad de los hacedores de política son la mejor garantía para que la deuda pública actual no se convierta en una carga para las generaciones venideras.

REFERENCIAS

- Banco Central de la República de Argentina [2022], “Series monetarias y financieras”, *Consultas de series de estadísticas*. Recuperado de <<http://www.bcra.gob.ar/Estadisticas/EstadisSitiopublico/PreInicio.aspx>>.
- Banco Central do Brasil [2022], “National financial system evolution information”. *Financial system statistics*. Recuperado de <<https://www.bcb.gov.br/en/statistics>>.
- Banco de México [2021], *Financiamiento Total al Sector Privado no Financiero* <<https://cutt.ly/NobJDT1>>.
- Banco de Pagos Internacionales [2021], “Credit to the non-financial sector”. *Credit*. <<https://cutt.ly/qobJ6jC>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [2020], “Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe”, Washington D.C., BID (MG-827).
- Banco Mundial [2021], *Indicadores del desarrollo mundial*. Recuperado de <<https://cutt.ly/kobKWiL>>.
- Cepal [2020a], “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política”, *Cepal/ OIT*, (128), noviembre.
- _____ [2020b], “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe especial COVID-19*, (4), julio.
- _____ [2021a], *Panorama social de América Latina*, (2-P/Rev.1), marzo.
- _____ [2021b], “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe especial COVID-19*, (11), julio 2020.

- Chesnais, François [2019], “Financialization and the impasse of capitalism”, *The Japanese Political Economy*, 45(1-2): 81-103.
- De Paula, Luiz Fernando; Fritz, Barbara & Prates, Daniela [2018], “Global currency hierarchy and national policy space: a framework for peripheral economies”, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 15(2): 208-218.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) [2021a], “Fiscal Monitor, October 2021: Strengthening the Credibility of Public Finances”. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021>>.
- [2021b], “Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic”, *IMF Fiscal Affairs Department*. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>>.
- [2021c], *World Economic Outlook*. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>>.
- [2022], *World Economic Outlook: Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation*, enero. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022#Data%20Tools>>.
- Girón, Alicia [2010], “Hipótesis de la Inestabilidad Financiera: transformaciones de los sistemas financieros”, en Girón, A.; Correa, E. y Rodríguez, P. [coords.], *Pensamiento Postkeynesiano: de la Inestabilidad Financiera a la Reestructuración Macroeconómica*, México, UNAM.
- Girón, Alicia y Meireles, Monika [2018], “Deudas soberanas y nuevas vulnerabilidades: Argentina, Brasil y México”, en Manrique, María I. [coord.], *Paradojas y paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM: 15-33.
- Kregel, Jan [2006], “Estabilidad financiera internacional, flujos de capital y transferencias netas hacia los países en desarrollo”, en Correa, Eugenia y Girón, Alicia [coords.], *Reforma financiera en América Latina, Buenos Aires, Argentina*, CLACSO: 315-333.
- Lapavistas, Costas [2009a], “Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation”, *Historical Materialism*, 17(2).
- [2009b], “Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation”, *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 72(03), Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritza / Basque Government: 98-119.
- Manrique, Irma [2021], “Finanzas públicas funcionales. Estrategias anti-crisis”, en Meireles, Monika y Maya, Claudia [coords.], *Ruta de escape:*

- pandemia, turbulencia financiera y alternativas de política económica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM: 23-42.
- Minsky, Hyman [1975], *John Maynard Keynes*, New York, Columbia University Press.
- _____ [2020 (1992)], *Estabilizando una economía inestable*. Profit Editorial.
- Our World In Data [2022], *COVID-19 Data Explorer*. Retrieved from <<https://cutt.ly/fobBrMu>>.
- Prates, Daniela [2020], “Beyond Modern Money Theory: a Post-Keynesian approach to the currency hierarchy, monetary sovereignty, and policy space”, *Review of Keynesian Economics*, 8(4): 494-511.
- Whalen, Charles [2008], “The credit crunch: a Minsky moment”, *Studi e Note di Economia*, 13(1): 3-21.
- Wray, Randall [2015], *Modern Money Monetary: A Primer on macroeconomics for sovereign monetary systems*, New York, Palgrave Macmillan.

CAPÍTULO 2. AMÉRICA LATINA EN EL CAMINO DE LA RECUPERACIÓN Y SUS DIFICULTADES PARA CAMBIAR DE RUMBO

ADERAK QUINTANA ESTRADA

El proceso económico actual, enmarcado en una crisis global que se acentuó con el Gran Confinamiento, ha venido a poner de manifiesto que ello es un proceso histórico y social complejo, trayendo consigo una serie de consecuencias sobre la actividad económica y financiera. Por supuesto que América Latina no ha estado exenta de estos vaivenes, como región donde predomina la especulación financiera, las salidas de capital han sido de grandes dimensiones, la distorsión de los precios en las materias primas ha traído efectos negativos para los países que dependen en gran medida de ellas y las fuertes presiones sobre los mercados de trabajo son tan solo algunos de ellos.

Visualizar una recuperación en un corto plazo se torna difícil, sobre todo que cambie el rumbo del desarrollo regional y con ello mejoren las condiciones socioeconómicas prevalecientes, marcadas por la enorme desigualdad. El objetivo del presente capítulo consiste en reflexionar y analizar cómo la condición de dependencia del sector externo latinoamericano constituye una traba en la recuperación económica frente al desarrollo de la actual crisis, y con ello diversos problemas estructurales se han acentuado, dificultando la mejoría económica y social a largo plazo.

Para abordar el tema, el presente capítulo se divide en tres partes. En la primera, se aborda de manera muy general el aspecto de la dependencia latinoamericana asociada al sector externo; se resalta que el modelo de crecimiento hacia fuera se centra en el extractivismo y la maquilización, lo que impone límites a la solución de importantes problemas estructurales. En el segundo apartado, se analiza la situación de la recuperación económica en una etapa de pospandemia. Sin embargo, se plantea que tal situación está sujeta a condiciones impuestas por el sector externo, y con ello se acentúan de manera visible problemas como la pobreza y desigualdad. Aunque se puede correr un riesgo en la generalización, se considera que la

región comparte una historia y una problemática común. Finalmente, en la tercera parte se exponen las reflexiones finales de este análisis.

I. Subordinación del sector externo latinoamericano

América Latina está inserta en un sistema de relaciones internacionales dentro del capitalismo mundial, en donde el subdesarrollo es parte de un sistema productivo, que tiene que ser capaz de asegurar un desarrollo endógeno autosustentable [Vidal y Guillén, 2007: 13]. Sin embargo, esta posibilidad es difícil de alcanzar dadas las características dependientes de la región impuestas por las relaciones productivas y sociales a lo largo de su historia, que vienen a manifestarse con mayor celeridad en el desarrollo de la actual crisis.

Como lo resaltaba Furtado [2005: 281], el subdesarrollo de la región está ligado a la forma en la que creció y se difundió el desarrollo del capitalismo industrial desde sus comienzos; se caracteriza por contar con una estructura productiva desigual, una heterogeneidad tecnológica, una marcada desigualdad en la productividad laboral, una cantidad importante de la población viviendo en subsistencia, y un nivel de subempleo urbano considerable.

A principios del desarrollo del capitalismo, el progreso técnico y el acelerado proceso de acumulación de capital permitieron el crecimiento de la productividad laboral, como parte de la especialización geográfica, siendo las economías centrales las más beneficiadas. Cabe resaltar que este incremento en la productividad se pudo dar sin modificaciones mayores en las técnicas de producción, como el caso de las economías latinoamericanas. El excedente económico generado por estas economías se fue concentrando en pocos sectores sociales, acentuando la desigualdad social y modificando hábitos de consumo sociales [Furtado, 2005: 283].

Como toda economía subdesarrollada es dependiente, Furtado destaca que esta situación se manifestó por la imposición externa de pautas de consumo que solo pueden ser mantenidas mediante los excedentes generados por el comercio exterior. El rápido posicionamiento de este sector de consumo transformó a la dependencia en algo difícilmente reversible. Cuando se pretende industrializar con la finalidad de sustituir algunos bienes importados, el sistema productivo tiende a dividirse en dos, el segmento ligado a actividades tradicionales, destinadas a la exportación

o al mercado interno, y otro de elevado contenido de capital, que produce para la minoría social modernizada [2005: 288].

Por lo tanto, la estructura social delineó una dependencia, que prevalece en la actualidad, en donde la estructura productiva de los países latinoamericanos se caracteriza por contar con un sector externo dinámico, aunque poco diversificado, y actividades productivas internas muy desiguales y desarticuladas, acentuando la desigualdad social. Es por ello que la condición de subdesarrollo es resultado de un proceso histórico-social complejo, en donde se expresan relaciones contradictorias en el sistema productivo y social de los países.

Desde la década de 1930, se va consolidando en la región una estructura de comercio exterior y de relaciones financieras con los países más industrializados. Es así como, sobre la base de la inversión extranjera, se desarrolla una actividad productiva de materias primas de exportación [Sunkel, 2005: 90].

Es evidente que el comercio exterior de las economías latinoamericanas ha ido cambiando conforme al contexto internacional, con mercados más integrados y con un flujo comercial creciente. A pesar de que el sector manufacturero es relevante en el circuito productivo regional y en las actividades de exportación e importación, prevalecen ciertos aspectos históricos generales, tales como los flujos de inversión extranjera vinculados a la actividad comercial del exterior y, en varios países, sigue siendo de gran relevancia la explotación y exportación de materias primas. Esto le da a la estructura productiva comercial un tinte monoexportador, es decir, las exportaciones se concentran en pocos productos. Por ello resulta fundamental no solo el aumento de las exportaciones, sino también su diversificación, debido a esa condición monoexportadora y la inestabilidad que conlleva por la inestabilidad del espacio internacional.

Ya lo resaltaba Sunkel a finales de los sesenta, quien mencionó la existencia de una limitada disponibilidad de divisas, al ser descontado el servicio de los compromisos financieros externos, y frente a una situación desfavorable en los mercados externos o en la producción para la exportación, la única alternativa era la contracción del consumo y de la actividad económica, o bien, el endeudamiento externo adicional [2005: 106]. A pesar de los cambios en el entorno externo y algunos surgidos en la estructura comercial de la región, de cierta manera esta condición de dependencia se mantiene.

Años antes a la crisis actual por el Gran Confinamiento, en la región ya se venía registrando una situación desfavorable en los mercados externos,

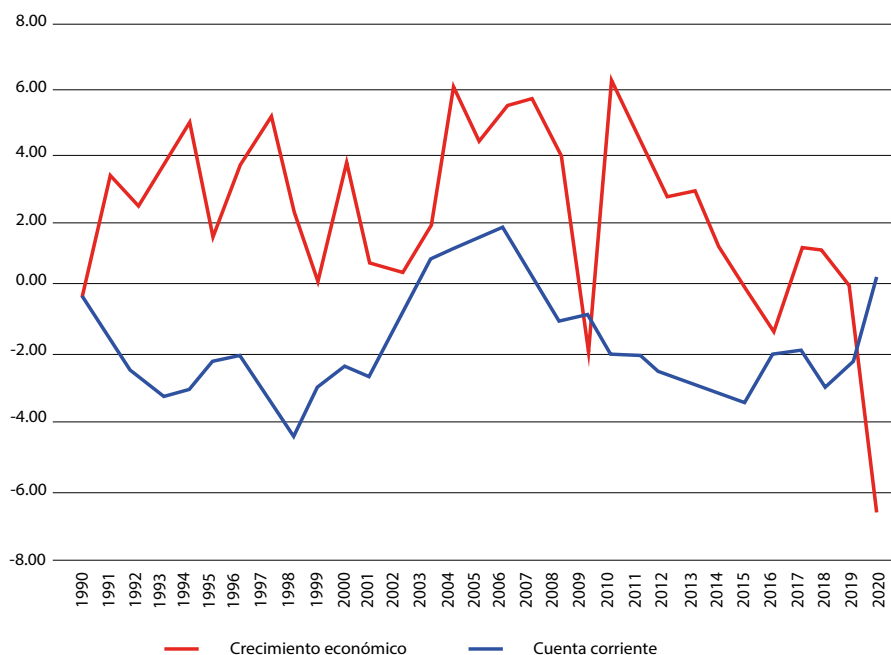
afectando de cierta manera al sector exportador y, por tanto, el crecimiento económico. Como se puede observar en el gráfico 1, el déficit de la balanza en cuenta corriente como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en América Latina ha sido persistente, en los últimos 20 años promedió un -1.63 %. Salvo en el periodo de 2003 a 2007, se registró un superávit de menos de un punto porcentual, ya para los periodos 1990 a 2002 se promedió un 2.26 %, y entre 2008 a 2020 de -1.96 por ciento.

Cabe resaltar que, durante el desarrollo de la actual crisis, el apoyo fiscal hacia la balanza de pagos ha sido importante con el propósito de detener el deterioro, sobre todo en las economías pequeñas de la región, ya sea por interrupciones en la cadena global de suministros y a la disminución de exportaciones de bienes y turismo. Resalta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2021b] que de 2019 a 2020, el déficit en cuenta corriente paso de 1.4 % a 4.5 % en Centroamérica, y de 4.8 % a 17.2 % en el Caribe, aunado a una caída en el mismo periodo en los niveles de inversión extranjera directa, entre el 45 % y el 55 por ciento.

Este comportamiento desigual en el sector externo es reflejo de los desajustes en el mercado internacional que se agudizaron desde la crisis hipotecaria de 2008. Aunado a esto, la dependencia de la economía regional hacia las actividades productivas y financieras externas ha provocado una caída en el ritmo de crecimiento económico, como puede observarse en la gráfica 1, tan solo de 2008 a 2020 la tasa de crecimiento promedió un poco más de un punto porcentual, reflejo de una crisis de larga duración que se vino a acentuar con el último episodio del Gran Confinamiento, poniendo a la región en una difícil situación frente a la liquidez financiera internacional.

Es así que, frente a la limitada disponibilidad de divisas y de liquidez en el último episodio de crisis global, varias economías del mundo recurrieron al financiamiento externo. Como muestra de ello, en una reunión del Grupo de los 20 (G20), realizada en abril del 2020 en Arabia Saudita, se acordó otorgar apoyo a algunos países pobres por medio de la suspensión de reembolsos de capital y de pagos a intereses, en ese entonces, se estimó que, con la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otras instituciones financieras internacionales sumaran en conjunto el apoyo de unos 200 mil millones de dólares [G20, 2020]. De acuerdo con la Cepal [2021b], el FMI puso a disposición de 21 países de la región cerca de 55,500 millones de dólares, lo que representó un 63 % del desembolso total que había destinado a 85 economías en desarrollo.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento económico y saldo de la balanza en cuenta corriente como proporción del PIB en América Latina (porcentajes)



Fuente: elaborado con datos disponibles en Cepal 2022, <http://a.uaslp.mx/Jq63Tno2>

En este contexto, el nivel de endeudamiento ha crecido de manera significativa, según la Cepal [2021b], en 2020, la región latinoamericana ha sido la más endeudada del mundo en desarrollo y la que tiene el mayor servicio de deuda externa en relación con sus exportaciones de bienes y servicios, siendo esta proporción del 57 por ciento.

En las últimas décadas, frente al modelo de desregulación económica, los mayores grados de integración, la heterogeneidad estructural y la dependencia externa de la región se ha acentuado, así como las tendencias a la concentración del ingreso. El sistema productivo cada vez es más desarticulado y vulnerable y el sector exportador, que es el más dinámico, está separado del resto del aparato productivo, siendo incapaz de arrastrar al resto de la economía. La heterogeneidad se acentúa y se hacen más complejas las relaciones entre los sectores moderno y atrasado [Vidal y Guillén, 2007: 14].

Con ello, la estructura social es más heterogénea y compleja, lo cual se refleja en que la región de América Latina es la más desigual del planeta,

pues prevalecen elevados índices de pobreza y pobreza extrema. Con el desarrollo de la pandemia y la crisis del Gran Confinamiento, estos aspectos estructurales del subdesarrollo latinoamericano se hicieron más visibles. Dada su conformación sociohistórica, el sector externo, lejos de constituirse como el puntal del desenvolvimiento económico regional, se encuentra en gran medida desvinculado de las actividades productivas internas, siendo el reflejo de un problema estructural que ha prevalecido durante la historia del capitalismo.

II. Recuperación económica dependiente a la dinámica del sector externo

Desde el inicio de la pandemia por la covid-19, muchos países latinoamericanos implementaron acciones de contención social, incluyendo confinamientos, restricciones en la movilidad, y un cierre parcial o total de ciertas actividades económicas, acompañadas de otras medidas. Como era de esperar, esto trajo una caída en el producto interno bruto (PIB) regional, una situación que se acentuó porque ya se venía registrando una desaceleración económica. Según el Fondo Monetario Internacional [FMI, 2019; 2021], para el 2018 y 2019, el crecimiento regional fue de solo 0.1 %; como era de esperarse, en el 2020 se registró una caída del -7.0 %, con proyecciones de recuperación del 6.0 % para el 2021 y 3.0 % para el 2022.

El FMI [2021] resalta que, a nivel global, a finales del 2021, seguían prevaleciendo trastornos en las cadenas de suministros, reflejados en la escasez de insumos que afectaron directamente la cadena productiva global y, por ello, se retrasó la recuperación global. Como resultado, las proyecciones de la recuperación económica sufrieron un ajuste a la baja, ubicándose para 2021, en 5.9 %, y para 2022 en 4.9 %. Sin embargo, las economías exportadoras de materias primas, entre las que se encuentran varias de la región latinoamericana, han experimentado un impulso económico por el crecimiento de los precios internacionales, registrando mejores expectativas de recuperación.

De cierta manera, la recuperación regional se ha favorecido del entorno exterior, impulsada por la propia mejoría de sus principales socios comerciales, como China, Estados Unidos, Europa y otras economías latinoamericanas; así como por el incremento en los precios de las materias primas desde mediados del 2020 [FMI, 2021]. Eso da muestra, de nuevo, de un problema estructural de la región, la dependencia socio-histórica de los

vaivenes económicos mundiales y, sobre todo, del comportamiento de las principales economías, que son los demandantes más importantes de materias primas o de bienes manufacturados en la región.

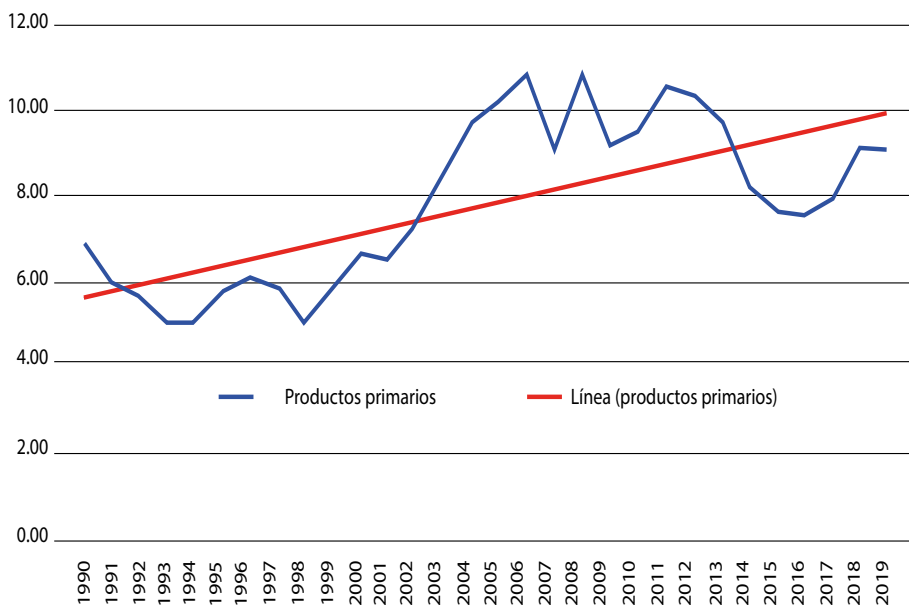
La apertura económica de los países latinoamericanos es considerable y el comercio internacional es el elemento que da mayor impulso al crecimiento económico, mientras que los mercados internos funcionan de manera desarticulada con respecto a las actividades productivas vinculadas al exterior.

La fuerte dependencia de la región hacia la economía internacional responde a un modelo de crecimiento global que es visto como un requisito necesario para lograr un mejor desarrollo para todas las naciones que participen del proceso. Así, para sostener el crecimiento del sistema productivo mundial se necesita de una cuantiosa demanda de recursos naturales y manufacturas, lo que permite generar ingresos para los países exportadores de la región, con la firme creencia de que con ello se puede superar el subdesarrollo. Es así que las principales actividades de comercio exterior de la región se caractericen en su mayoría por tener modelos de crecimiento hacia afuera, centrados en el extractivismo y la maquilización.

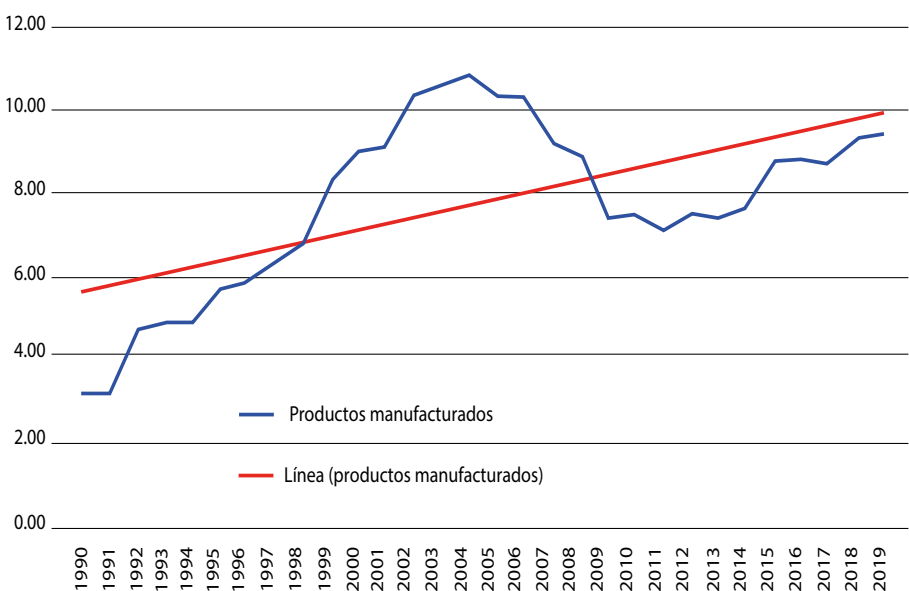
Las exportaciones de productos manufacturados y bienes primarios se han incrementado considerablemente en los últimos 20 años, como se puede observar en la gráfica 2, a pesar de la reducción en la década del 2010, las líneas de tendencia reflejan un comportamiento ascendente a lo largo del periodo. El comportamiento de las exportaciones de productos primarios y manufacturados en la región son resultado de los vaivenes del mercado internacional, sus variaciones en la demanda y los precios de este tipo de productos. Las políticas instrumentadas en la región han aprovechado las ventajas que en ciertos periodos ofrecen estos mercados –sobre todo cuando se encuentran en crecimiento–, ello les ha permitido a los países obtener liquidez para hacer frente a sus necesidades financieras, tanto nacionales como de carácter internacional.

A pesar de los vaivenes en los mercados internacionales, los países latinoamericanos siguen fortaleciendo el modelo de crecimiento hacia afuera, al considerarse como la mejor solución para enfrentar los diversos problemas del subdesarrollo. Aunque durante la crisis del Gran Confinamiento, como se puede observar a grandes rasgos en la gráfica 2, la caída de las exportaciones como proporción del PIB regional ha sido importante, se vislumbra una tendencia positiva a la recuperación, asociada al crecimiento de los precios y la demanda de los bienes exportados a nivel internacional. Es por ello que se ve lejano un cambio de modelo de crecimiento.

Gráfica 2. *Exportaciones de bienes primarios en América Latina*
Exportaciones FOB de productos primarios (porcentaje del PIB regional)



Exportaciones FOB de bienes manufacturados (porcentaje del PIB regional)



Fuente: elaboradas con datos disponibles en Cepal 2022, <http://a.uaslp.mx/Jq63Tno2>

Aunque es un poco exagerado decir que cualquier economía de la región es extractivista o maquiladora porque la economía no es unívoca, y la estructura productiva de cada país no solo se explica por su actividad del comercio exterior, su funcionamiento depende de diversos aspectos económicos y sociales internos y la mayoría complejos. Sin embargo, se puede resaltar que el modelo de crecimiento de las economías regionales está centrado en el sector exportador, siendo preponderante y el que influye, de manera directa o indirecta, en varios aspectos socioeconómicos.

Es cierto que no existen países extractivistas, como lo señala Gudynas [2017], la explotación de los recursos naturales se puede integrar a un abanico diverso de políticas y estrategias en torno a ese fenómeno. Incluso emplear técnicas con diversos avances tecnológicos, que cada vez emplean una cantidad de otros recursos, sean energéticos, de agua u otros materiales para obtener la materia prima que será exportada, constituyendo procesos productivos ineficientes y contaminantes.

El extractivismo [Gudynas 2017; Acosta, 2017], entendido como la explotación intensiva de materias primas, provenientes de la minería, de los hidrocarburos o la agroindustria, tiene la finalidad de comercializar en los mercados regionales y mundiales. Como parte de los beneficios obtenidos de esta explotación de recursos naturales, se busca emplearlos en una mejora del desarrollo social. Por lo menos así ha sido desde principios del siglo XXI, cuando varios países de la región impulsaron la industria extractivista por el aumento en los precios internacionales.

Pero esta visión de crecimiento y progreso centrada en el extractivismo y en las economías más grandes en la maquilización, puede resultar poco sostenible a largo plazo, pues los recursos no son ilimitados y las desigualdades que se generan son sumamente cuestionables y profundas. América Latina es una región llena de problemas estructurales y con el desarrollo de la actual crisis estos se han evidenciado y en otros casos se han profundizado. Al respecto, la Cepal resalta que estos problemas se materializan en elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. En la región prevalecen sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados, y asentamientos urbanos carentes de varios servicios básicos. Además de los grandes flujos migratorios, desplazamientos de poblaciones y conflictos de diversa índole, varias regiones sufren de manera desproporcionada las consecuencias de la crisis climática [2021a: 13].

En medio de estos problemas, lo más acuciante es el aumento de la pobreza y la desigualdad, para el 2020 se estimó que habría en la región 209

millones de pobres, 22 millones de personas más que el año previo. De este total, 78 millones se encontrarían en situación de pobreza extrema [Cepal, 2021a: 28]. Es evidente que los mercados de trabajo resultan relevantes para amortiguar y contribuir a mitigar la desigualdad social. Sin embargo, con un modelo de crecimiento hacia afuera, que promueve la dinámica económica en las actividades productivas vinculadas al comercio exterior, es de esperar, frente a una disminución de la actividad productiva global, que exista una presión sobre el desempleo.

Se espera que en una recuperación pospandemia de los mercados laborales, se acentúe una serie de secuelas que difícilmente podrán solucionarse en el mediano plazo. Este panorama se caracteriza por la agudización de algunos problemas estructurales, como el predominio del sector informal y las pocas oportunidades para realizar teletrabajo y capacitación a distancia, siendo las mujeres y los jóvenes, los grupos sociales más afectados en este periodo.

Este panorama en los mercados de trabajo se puede complicar dado su vínculo futuro con la formación educativa de la población infantil y juvenil. De acuerdo con la Cepal, 32 países cerraron sus instituciones educativas, una medida que afectó a 165 millones de estudiantes de todos los niveles. Esto trató de solventarse al implementar distintas formas de dar continuidad a las actividades académicas mediante diversas modalidades a través de internet, televisión o radio. Posteriormente, se ha ido rediseñando un retorno a las actividades presenciales. Aunque esta estrategia puede traer ventajas en términos de adaptación e innovación en los sistemas educativos, son evidentes los desajustes que pueden acarrear a un desastre generacional y con ello profundizar las desigualdades sociales que ya existen en la región [2001a: 22-23].

Las consecuencias educativas a mediano plazo se pueden manifestar en diversos ámbitos, como el aumento de la deserción escolar, por lo que muchos de estos niños y jóvenes se tendrán que incorporar a su vida laboral antes de lo planeado. También se puede acentuar el que un mayor número de la población en edad de estudiar reciban una educación muy desigual, lo que desembocará en ingresos reducidos y perspectivas personales disminuidas en torno a la movilidad social.

Es así como la fuerte dependencia de la región hacia el exterior ha profundizado diversos problemas estructurales. Los vaivenes en el plano internacional impactan en el desempeño del comercio exterior regional y con ello arrastra al resto del sistema económico. Los impactos son distintos, pero el más complejo y notable es la profundización de la pobreza y la desigualdad.

Conforme avanza la crisis del Gran Confinamiento, en América Latina se manifiestan diversas problemáticas, como los desajustes en los mercados de trabajo, no solo en sus impactos sobre el desempleo provocado por la caída en la actividad económica en general, sino también en el largo plazo por la formación educativa de la futura fuerza de trabajo que terminará por afectar la productividad, los ingresos personales y, por ende, empeorando la desigualdad social. Es así que, de no realizarse los ajustes en su modelo de crecimiento, acompañado de una modificación de su visión de desarrollo, la región podría estar condenada a un estancamiento mayor en el futuro inmediato.

III. Reflexiones finales

América Latina enfrenta varios desafíos en la etapa de la pospandemia, de los cuales se podría generar una lista muy extensa, inclusive muchos de estos pasarían a formar un sumario de buenas intenciones que difícilmente podrían alcanzarse en el mediano plazo. Probablemente, el no alcanzar ciertas metas no se deba a una falta de análisis, realismo, planeación o incluso ausencia de creatividad. Conforme se recupera la economía internacional, en medio de los desajustes en la oferta y la demanda que presionan los precios de materias primas al alza, esto sirve como un estímulo en el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas para generar liquidez que sirva para la recuperación y estimule el crecimiento económico.

La recuperación del crecimiento generará una actitud positiva, esto es lo equivalente a poner un velo que cubra los problemas estructurales. Las dificultades económicas y sociales no aparecieron con la crisis del Gran Confinamiento, más bien varios de estos se acentuaron, pero han estado presentes desde hace décadas, resultado del funcionamiento histórico del sistema regional económico y social.

La pregunta central no debe limitarse exclusivamente al cómo retomar la senda del crecimiento, porque esto no resolverá automáticamente los problemas estructurales. No se puede plantear una solución coyuntural a una problemática que es un conjunto de partes unidas en un todo. El modelo de crecimiento hacia afuera ha consolidado una actividad monoexportadora, generando etapas importantes de crecimiento, pero no se ha traducido en una mejoría considerable en otros aspectos económicos y sociales, como la pobreza y desigualdad.

En el corto plazo se puede revertir la tendencia de bajo o nulo crecimiento económico, pero difícilmente se podrá salir de la dependencia que mantiene la región hacia el sector externo. El problema actual no se limita a un mal desempeño del sector externo, sino a la visión del modelo de desarrollo regional; su cambio exige una visión holística que aproveche el actual punto de ruptura y así se pueda reconstruir un mejor futuro en el inicio de la pospandemia.

REFERENCIAS

- Acosta, Alberto [2017], “Post-extractivism: From Discourse to Practice—Reflections for Action”, en Carbonnier, Guilles; Campodónico, Humberto & Tezanos Vázquez, Sergio [eds.], *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Netherlands, Brill: 77-102. Retrieved from <<http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76w3t.12>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] [2022], “Base de datos y publicaciones estadísticas, CEPALSTAT”. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/Jq63Tno2>>.
- Cepal [2021a], “Panorama Social de América Latina, 2020”. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/q2GLa5n4>>.
- [2021b], “La pandemia provoca aumento en los niveles de endeudamiento de los países de la región y pone en peligro la reconstrucción sostenible y con igualdad”. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/Jm8q2MXy>>.
- Fondo Monetario Internacional [FMI] [2021], “Perspectivas económicas. Las Américas. Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación”. Recuperado en <<http://a.uaslp.mx/Ms5r2A3Y>>.
- [2019], “Perspectivas de la Economía Mundial. Desaceleración de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales”. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/Hq92Ywa8>>.
- Furtado, Celso [2005], “Subdesarrollo y dependencia: las conexiones fundamentales”, en Casas, Ángel María [ed.], *Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina. La teoría de la dependencia*, España, Agencia Española de Cooperación Internacional: 281-294.

- Grupo de los 20 (G20) [2020], “Virtual meeting of the *G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. Riyadh, Saudi Arabia”. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/c4X6Qsg3>>.
- Gudynas, Eduardo [2017], “Neo-extractivismo y crisis civilizatoria”, en Ortega, Guillermo [coord.], *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas*, Paraguay, BASE IS: 29-54. Recuperado de <<http://a.uaslp.mx/b3KYp9z4>>.
- Sunkel, Osvaldo [2005], “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, en Casas, Ángel María [ed.], *Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina. La teoría de la dependencia*, España, Agencia Española de Cooperación Internacional: 85-120.
- Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo [2007], “Introducción. La necesidad de construir el desarrollo en América Latina”, en Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo [coords.], *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Argentina, UAM-Iztapalapa, CLACSO, Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado: 11-21.

SEGUNDA PARTE

MÉXICO: RESPUESTAS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS FRENTE A LA PANDEMIA

CAPÍTULO 3. LA PANDEMIA Y EL BANCO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DE POLÍTICAS MONETARIAS NO CONVENCIONALES

CÉSAR DUARTE RIVERA

La pandemia asociada al virus SARS-CoV-2 implicó una serie de retos extraordinarios para las autoridades económicas en todos los países afectados. Las autoridades monetarias no han sido ajenas a este fenómeno, ya que la política monetaria se ha mostrado particularmente activa en los esfuerzos de reactivación económica. El caso mexicano sigue esta tendencia general, ya que el Banco de México (Banxico) implementó rápidamente una serie de medidas para hacer frente a los efectos negativos que se preveían sobre la actividad económica.

En este trabajo se discute la actuación de Banxico durante la pandemia tomando en cuenta el contexto de tasas de interés bajas que prevalece actualmente en las economías occidentales. Para ello se comienza analizando ese contexto desde una perspectiva teórica a partir de la discusión de dos conceptos utilizados recurrentemente por la teoría que sustenta las decisiones de política de la mayoría de los bancos centrales: límite inferior cero y las políticas monetarias no convencionales. En el segundo apartado se muestra el comportamiento de la tasa de interés que dio origen a la búsqueda de políticas monetarias alternativas. En el tercero y cuarto apartados se analizan y discuten las medidas implementadas por Banxico, primero enfatizando las decisiones sobre la tasa de interés objetivo y después señalando las medidas adicionales. Para concluir se presenta una serie de reflexiones finales.

I. El límite inferior cero (ZLB) y las políticas monetarias no convencionales

Una vez que los primeros efectos de la crisis financiera 2007-2008 se hicieron patentes, los bancos centrales en gran parte del mundo occidental

reaccionaron de la manera tradicional, es decir, disminuyendo sus tasas de interés de corto plazo. En un entorno de incertidumbre y quiebras constantes de intermediarios financieros, las facilidades de liquidez podían ser fundamentales para evitar la profundización de los problemas. La caída en las tasas de interés facilitaría el acceso a recursos líquidos emitidos por los bancos centrales, sin embargo, muy rápidamente se encontró un límite importante a la intervención de las autoridades monetarias. Esta caída fue tan profunda que en algunos países las tasas de interés se encontraron pronto muy cercanas a cero, causando que las tasas reales fueran negativas. Esto significaba que los bancos centrales se habían quedado sin margen de maniobra, no podían disminuir más las tasas en un contexto en que las condiciones financieras y económicas no parecían mejorar, de hecho, estaban empeorando.

Fue así como comenzó a discutirse el concepto de límite inferior cero (ZLB, por sus siglas en inglés), desde la perspectiva teórica que ha sustentado el actuar de los bancos centrales en los últimos años. Según el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), existe un punto por debajo del cual las tasas de interés no pueden colocarse. Por más que las autoridades monetarias empujen las tasas de interés de referencia hacia abajo, se mantendrá la misma tasa en los mercados de crédito. Ello se debe a que los bancos no estarían dispuestos a disminuir sus tasas de depósito por debajo de cero, ni cobrarían a sus clientes por depositar su dinero ante el temor de que estos opten por mantener su dinero en efectivo. Esta situación dejaría a los bancos sin fuentes de financiamiento al tiempo en que los ingresos por el cobro de tasas de interés sobre créditos está disminuyendo [Potter & Smets, 2019]. A la imposibilidad de continuar con esta disminución, se suma el hecho de que la tasa de interés necesaria real de equilibrio con pleno empleo es negativa [Summers, 2016]. Si la tasa de interés nominal pudiera reducirse, los desequilibrios en los mercados se resolverían y la economía regresaría al nivel de pleno empleo [Palley, 2019]. Mientras que la tasa de interés necesaria para enfrentar la situación económica es negativa, las condiciones de los mercados impiden colocarla en ese nivel.

Esta explicación parte claramente de la perspectiva que considera a los intermediarios financieros únicamente como instituciones que conectan el ahorro a la inversión. La lógica detrás de la definición del BIS radica en la idea de que el sistema bancario en particular, y el financiero en general, únicamente redirigen los recursos hacia las oportunidades de inversión que se abren. La tasa de interés baja representa entonces un límite a la capacidad

de financiamiento de la economía, ya que impide a los bancos hacerse de los recursos necesarios para seguir obteniendo créditos.

Desde una perspectiva alternativa, keynesiana específicamente, un concepto más adecuado para explicar los límites de la política monetaria es de trampa de liquidez. El problema no tiene que ver con un límite real a la caída de la tasa de interés, sino con las expectativas de los agentes. Cuando esta cae a cierto nivel, las expectativas de los agentes los llevan a entrar en una posición de preferencia absoluta por la liquidez. Los agentes creen que las tasas en el futuro serán mayores, por lo que mantendrán todos los recursos inyectados como tenencias de efectivo y la inversión y el gasto se mantendrán sin cambio, debido a que habrá encontrado su límite. La solución para Keynes radica en aumentar la eficiencia marginal del capital, las expectativas, siendo la organización directa de la inversión por parte del Estado la mejor manera de garantizar este objetivo [Keynes, 2003].

Desde la perspectiva del ZLB, lo que se necesita para superar el límite es buscar medidas alternativas que puedan modificar las otras tasas de interés de largo plazo en las que usualmente no se suele intervenir directamente, dado que ahora el corto plazo tradicional es inservible [Kregel, 2014]. Ello permitirá alcanzar la tasa de interés de equilibrio con pleno empleo. El concepto del ZLB es la justificación teórica de lo que después se conoció como políticas monetarias no convencionales.

Las políticas monetarias no convencionales son una serie de medidas alternativas al uso de la tasa de interés de corto plazo, implementadas por los bancos centrales, las cuales tienen como objetivo modificar las de largo plazo. La justificación teórica detrás de esta política es que las señales mandadas en ese mercado se transmitirán a los distintos mercados financieros hasta que eventualmente logren modificar las tasas de interés de largo plazo, que son las que los agentes consideran al tomar sus decisiones. Así, cuando las de largo plazo disminuyen, los agentes aumentan su demanda de crédito con el fin de aprovechar las condiciones de liquidez favorables. La liquidez se utilizará para financiar la producción, lo que termina teniendo efectos positivos sobre el empleo [Yellen, 2016]. Las políticas monetarias no convencionales siguen la misma lógica, pero pretenden intervenir de una manera más directa en el funcionamiento de los mercados; se saltan pasos en el mecanismo de transmisión descrito ante la imposibilidad de continuar reduciendo la tasa de interés de corto plazo.

La flexibilización cuantitativa (QE, por sus siglas en inglés) es la más conocida de estas medidas alternativas. Esta política consiste en la compra a gran escala de activos financieros por parte de los bancos centrales. El

objetivo es doble: por un lado, la compra de activos aumentará sus precios, lo que permitirá aumentar la inversión ya que provee de liquidez a aquellos que desean invertir, pero no cuentan con los recursos necesarios al tener sus recursos en forma de activos que han perdido liquidez debido a las condiciones del mercado; por otro lado, la compra de activos debía ser interpretada por los agentes como una manifestación del compromiso por parte de las autoridades monetarias de mantener bajas sus tasas de interés, lo que significaría que las tasas de interés de largo plazo serían negativas estimulando de esta manera la inversión y la producción [Bernanke, 2020].

Como se puede observar, las políticas monetarias no convencionales parten de un entorno de tasas de interés bajas. Aunque el análisis del momento que se vive recurra al concepto de trampa de liquidez o al de ZLB, ambas perspectivas comparten la idea de que en esta situación es indispensable recurrir a medidas alternativas, la política monetaria no podía seguir funcionando de la manera como lo había hecho hasta ese momento. La diferencia estriba en la naturaleza de esas medidas alternativas.

Desde esta reacción inicial a la crisis de 2007-2008, la política monetaria se ha caracterizado por tener que lidiar con esas tasas de interés bajas. Aunque hay muchas excepciones particulares, la tendencia global es a economías con amplias facilidades de crédito. Incluso, antes de la desaceleración económica mundial provocada esta vez por la pandemia a causa del virus SARS-CoV-2 y las restricciones de movilidad impuestas alrededor del mundo para evitar su propagación, ya se consideraba que los bancos centrales estaban operando en un contexto diferente: “[...] una normalización sostenida de tasas y hojas de balance de los bancos centrales podría ser más difícil de lo que se había previsto anteriormente” [International Monetary Fund, 2019: 1].

II. El límite inferior en cero (ZLB) en México

Podemos considerar que el nuevo contexto de la política monetaria –la era de tasas de interés bajas– comienza en 2008 y se mantiene hasta ahora. Ello no significa que las tasas se hayan mantenido siempre bajas, pero se puede afirmar que en promedio los niveles han sido más bajos que en épocas anteriores. Para dar cuenta de este fenómeno, en esta sección se presentan datos respecto a los niveles de tasas de interés de los bancos centrales en algunos países seleccionados, aquellos en donde se ha discutido de manera más amplia el nuevo contexto de la política monetaria.

Durante el periodo señalado se pueden identificar dos momentos cruciales. El primero es la crisis 2007-2008 y el segundo en 2020, durante la crisis pandémica. En ambos casos, fue necesaria la reacción inmediata de los bancos centrales para contrarrestar las dificultades económicas. Una diferencia fundamental es que la reacción en 2020 se dio en el nuevo contexto, cuando las políticas monetarias no convencionales llevaban casi una década de implementación y el ZLB era una posibilidad conocida que incluso los bancos centrales esperaban encontrar.

Como se puede observar en el cuadro 1, entre 2008 y 2009, todos los países mostraron una caída considerable en sus niveles de tasas de interés como respuesta a la crisis. Destaca el caso de Reino Unido, donde en el transcurso de un par de años la tasa de interés pasó de 5.5 % a 0.5 %, mientras que en Canadá y Estados Unidos, las caídas fueron de 4.25 % a 0.25 % y 0.13 %, respectivamente. En México, la tasa de interés siguió la tendencia al pasar de un nivel de 8.25 % al final del 2008, a colocarse en 4.5 % al cierre de 2009, una caída considerable.

Cuadro 1. *Tasas de interés de política de los Bancos Centrales (% al final de periodo)*

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Área															
Euro	3.50	4.00	2.50	1.00	1.00	1.00	0.75	0.25	0.05	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Canadá	4.25	4.25	1.50	0.25	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.50	1.00	1.75	1.75	0.25
Estados Unidos															
Unidos	5.25	4.25	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.38	0.63	1.38	2.38	1.63	0.13
Japón	0.25	0.50	0.10	0.10	0.05	0.05	0.05	...	...	...	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10
México	7.02	7.57	8.25	4.50	4.50	4.50	4.50	3.50	3.00	3.25	5.75	7.25	8.25	7.25	4.25
Reino Unido															
Unido	5.00	5.50	2.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.25	0.50	0.75	0.75	0.10

Fuente: Banco de Pagos Internacionales.

A partir de 2009, las tasas se mantendrán bajas en todos los casos, mostrando una ligera recuperación a partir de 2016 en Estados Unidos y Canadá, y a partir de 2018 en el Reino Unido. Es en este momento, donde la tendencia de tasas de interés bajas comienza a modificarse, dando indicios de un ligero cambio hacia arriba.

Aquí la diferencia del caso de México ya es evidente. Mientras que los demás países tienen una tasa de interés máxima de 1 % durante el periodo de 2010-2017, en México la tasa más baja se presenta en 2014 en 3 %, comparativamente más alta que la de cualquiera de los otros bancos centrales. A pesar de ello, la tendencia al alza es replicada en el caso mexicano a partir de 2016, pero con una recuperación mucho más rápida que en el caso de las otras economías. En 2018, en México, la tasa de interés ya se encontraba en niveles similares a los existentes antes de la crisis 2007-2008.

En lo que se refiere a 2020, todos los casos muestran nuevamente una tendencia decreciente de las tasas de interés de los bancos centrales, pero destacando el caso mexicano una vez más. Mientras que todos los países disminuyeron sus tasas de interés para colocarlas en un nivel prácticamente de cero, la tasa de México se mantuvo en un nivel comparativamente alto de 4.25 %, siendo la mayor de las economías elegidas.

Esto muestra que la economía mexicana se encuentra a contracorriente en lo que se refiere a la situación de la política monetaria en los años recientes, al menos en relación con algunas de las economías más desarrolladas. El nuevo contexto de tasas de interés bajas y políticas monetarias no convencionales parecen no haber afectado la trayectoria de la política económica en México. El límite inferior cero no parece ser una restricción de política monetaria para la actuación del Banco de México.

Cabe señalar, rescatando la diferencia de la perspectiva teórica discutida en el apartado anterior, que esto no implica necesariamente que la economía mexicana no se pueda encontrar en un contexto de trampa de liquidez. Mientras que el ZLB parte de la idea de una restricción nominal, la trampa de liquidez se puede encontrar en un nivel superior de tasa de interés, siempre y cuando existan expectativas negativas respecto a la situación económica. No obstante, no parece haber indicios de que ninguna de las dos situaciones se encuentre presente en México, simplemente al identificar que no existen periodos de tasas de interés baja constante, ni parece haber elementos para considerar que Banxico ha encontrado un piso por debajo del cual la tasa de interés no puede disminuir.

III. La tasa de interés y la pandemia en México

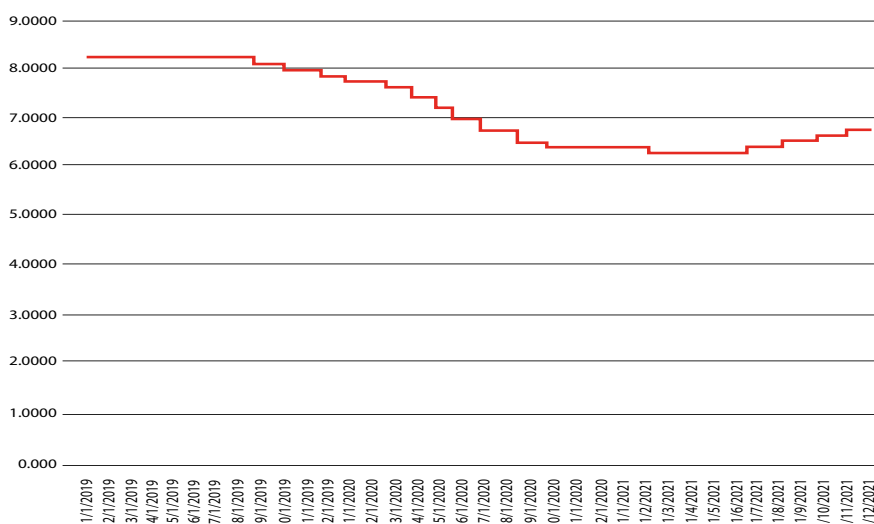
Como se muestra en el cuadro 1, en el 2019, comienza una leve tendencia a la baja en los niveles de la tasa de interés objetivo del Banco de México, sin embargo, desde marzo de 2020, esa tendencia se profundiza, ya que en el trans-

curso de seis meses el nivel disminuye de 7 % a 4.25 %. El punto mínimo se alcanza en febrero de 2021, cuando la tasa de interés se coloca en 4 por ciento.

La respuesta a los primeros efectos económicos de la pandemia fue entonces prácticamente inmediata. Las caídas ocurridas en la tasa de interés durante 2019 responden a la caída en las expectativas de inflación, como lo muestran los anuncios de política monetaria de Banxico. Será hasta el anuncio del 20 de marzo de 2020, cuando se adelantó una semana la decisión de política monetaria, donde el contexto económico causado por la pandemia se menciona para explicar la caída en la tasa de interés objetivo, que en este caso fue de 50 puntos para colocarle en un nivel de 6.25 %. “Considerando los riesgos para la inflación, la actividad económica y los mercados financieros derivados de la pandemia de la covid-19, se plantean retos importantes para la política monetaria y la economía en general” [Banco de México, 2020a].

A partir de este momento, todas las decisiones de tasa de interés objetivo a la baja responderán a la misma argumentación: los riesgos para la inflación, la actividad económica y los mercados financieros. Lo que va cambiando en los sucesivos anuncios de política monetaria es la perspectiva que tiene Banxico sobre el espacio de actuación de la política monetaria. Para el anuncio del 24 de septiembre de 2020, cuando la tasa de interés objetivo se colocó en 4.25 %, ya se hablaba de un espacio de actuación “limitado” [Banco de México, 2020b].

Gráfica 1. *Tasa de interés objetivo del Banco de México*



Fuente: Sistema de Información Económica, Banco de México.

A partir de noviembre del 2020, el discurso de Banxico se modificó de manera importante. Las previsiones negativas dieron paso a expectativas de recuperación y a preocupación por la posibilidad de aumentos en los niveles de inflación. Este último factor será cada vez más importante en los comunicados realizados por Banxico, lo que significa un retorno al objetivo fundamental, casi exclusivo, de la política monetaria en México, la estabilidad del nivel de precios. Las decisiones de política, a partir de este momento, vuelven a responder mayoritariamente a las trayectorias y expectativas de inflación.

Lo que muestra este breve recuento de la trayectoria de la tasa de interés objetivo y las decisiones que la motivaron, es el cambio provisional en la argumentación de los anuncios de política monetaria. Aunque la inflación siempre se mantiene como una variable fundamental a considerar, la actividad económica y la estabilidad de los mercados financieros comienzan a aparecer como elementos relevantes para guiar las decisiones de política.

No obstante, a diferencia de lo ocurrido en los países analizados en el apartado anterior, estos factores adicionales no fueron lo suficientemente importantes para considerar decisiones más radicales sobre la tasa de interés objetivo. Es importante señalar que, por las características mismas de la economía mexicana, la tasa de interés no puede colocarse tan fácilmente en niveles cercanos al cero. Pero la precaución con la que se tomaron decisiones en Banxico muestra que tampoco existía mucho interés por alcanzar el piso que tiene la tasa de interés en México. Es hasta septiembre del 2020, cuando se considera la posibilidad de que la política monetaria esté limitando su espacio de actuación, que la tasa de interés se esté acercando a su piso. No obstante, ese piso no se alcanza en ningún momento, al menos no lo consideran así los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México. Por este motivo, se puede afirmar que incluso en condiciones de profunda desaceleración económica, no se estuvo en la disposición de implementar la política monetaria de manera determinante hasta el punto en que ya no existiera margen de maniobra. No se estuvo dispuesto a alcanzar el piso de tasa de interés para la economía mexicana, no se alcanzó el límite inferior cero.

Claramente la tasa de interés no es el único instrumento a disposición de las autoridades mexicanas para contrarrestar momentos económicos complicados. En el siguiente apartado, se discutirán las otras medidas implementadas, enfatizando las decisiones tomadas por Banxico más allá de la caída en la tasa de interés objetivo.

IV. Las medidas adicionales de política monetaria mexicana

Una vez que se impusieron las primeras medidas de restricción a la movilidad y a las actividades económicas en México, se planteó la necesidad de implementar políticas económicas que pudieran paliar los efectos negativos de la desaceleración. Por el lado del gobierno federal, la respuesta se dio a través de un decreto dado a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de abril de 2020, en el cual se anunciaban reglamentaciones que en su mayoría lo que buscaban era profundizar las medidas de austeridad que han caracterizado a la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, compensadas por el sostenimiento de programas sociales y obras de infraestructura que ya estaban en marcha desde antes de la pandemia. La reacción del gobierno, más que ofensiva fue defensiva; se buscó la manera de sostener los gastos considerados prioritarios en un contexto en el que los ingresos fiscales disminuirían por la caída en la actividad económica.

El Banco de México dio a conocer su propio grupo de medidas. Al tiempo que se anunciaba la primera caída en la tasa de interés en respuesta a la pandemia, el 20 de marzo de 2020, mediante un comunicado de prensa titulado “Medidas para proveer liquidez en moneda nacional y extranjera y para mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales”, se anunciaron cuatro acciones que tomarían las autoridades monetarias. En primer lugar, se disminuiría el Depósito de Regulación Monetaria que deben mantener las instituciones de banca múltiple y de banca de desarrollo en un monto de 50 mil millones de pesos, proveyéndolas así de liquidez que podría permitirles ampliar sus facilidades de crédito. La segunda medida consistió en disminuir a la mitad el costo de la Facilidad de Liquidez Ordinaria, que es un mecanismo que ofrece créditos garantizados a la banca múltiple. Como tercer medida se anunciaron subastas de créditos en dólares y, finalmente, se fortalecería el Programa de Formadores de Mercado de Deuda Gubernamental con el fin de que las instituciones de banca múltiple incrementaran su participación en el mercado de deuda gubernamental [Banco de México, 2020b].

El 21 de abril de 2020, en un nuevo comunicado de prensa, se anunciaron 10 medidas adicionales. En términos generales, la intención de las nuevas medidas era la misma que las originales, esto es, ampliar las facilidades de crédito para las instituciones de banca múltiple, aumentar

los títulos elegibles para acceder a la Facilidad de Liquidez Ordinaria y los valores gubernamentales que se pueden vender en las operaciones de mercado abierto. Para solventar las dificultades en los mercados de valores bursátiles, se implementó un programa de cambio de títulos de deuda por valores gubernamentales con la condición de que los valores gubernamentales se devolverían al final del periodo y de reportar los valores bursátiles [Banco de México, 2020a].

Un año después, al 30 de abril de 2021, de los 800 mil millones de pesos que se habían destinado como parte de todos estos programas, únicamente se habían utilizado 592.2 miles de millones de pesos, estando vigentes en ese momento 219.95 miles de millones de pesos. Ello llevó a que para el 31 de mayo de 2021, los recursos disponibles se redujeran a 660 miles de millones de pesos [Banco de México, 2021b].

El objetivo fundamental perseguido por Banxico con la implementación de estas políticas tenía que ver con garantizar el funcionamiento de los mercados internos. Lo que buscaban era:

[...] proveer liquidez para mejorar el funcionamiento de los mercados internos; fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía; y promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambios de nuestro país. Lo anterior, a fin de reducir la posibilidad de que las instituciones de crédito tengan un comportamiento pro-cíclico, y de crear las condiciones que faciliten que los intermediarios financieros puedan cumplir su función prioritaria de proveer financiamiento a la economía, para que a su vez este pueda destinarse a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a los hogares que han visto una reducción transitoria de sus fuentes de ingreso [Banco de México, 2020a].

Al igual que lo ocurrido con el gobierno federal, Banxico adoptó una actitud defensiva. La intención era sostener las condiciones prevalecientes en los mercados. La redacción es importante, lo que se buscaba era evitar el “comportamiento pro-cíclico” de las instituciones de crédito, *no* implementar medidas contra-cíclicas. Los intermediarios financieros debían mantener su nivel de actividad. Por esta razón, podemos afirmar que, en términos generales, las medidas adoptadas por el Banco de México buscaban únicamente mantener las condiciones de liquidez en los mercados financieros.

Estas inyecciones de liquidez podrían asemejarse a las políticas de flexibilización cuantitativa implementadas en Estados Unidos, Europa, Japón y otros países. El objetivo era proveer de liquidez a los intermediarios finan-

cieros en condiciones de inestabilidad mediante la compra directa de activos, es decir, ampliando la hoja de balance de los bancos centrales. No obstante, existen algunas diferencias fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con el contexto en el que se implementan. La flexibilización cuantitativa es vista como una medida a implementar en el momento que la política de tasas de interés pierde efectividad por alcanzar el límite inferior cero. En el caso de la economía mexicana, los niveles de tasas de interés eran comparativamente altos, lo que permitía aún un margen amplio para reducciones posteriores de la tasa de interés que consiguieran disminuir la tasa de interés de largo plazo.

Por otro lado, mientras que la flexibilización cuantitativa tiene como objetivo disminuir la tasa de interés de largo plazo, para estimular el financiamiento a la inversión y, por tanto, la producción y el empleo, el objetivo de Banxico era evitar el comportamiento pro-cíclico de las instituciones financieras. No se hace mención en ningún momento de las tasas de interés de largo plazo ni de estímulos a la actividad económica, es únicamente mantener a los mercados funcionando de manera “correcta”, es decir, que no modifiquen su forma de operar. Esto resulta particularmente relevante en una economía mexicana caracterizada por los bajos niveles de financiamiento a la producción.

Los resultados no fueron los esperados, ya que el financiamiento total al sector privado no financiero presentó una variación anual de -4.5 % al tercer trimestre de 2021, siendo de particular importancia la caída en el total a las empresas que disminuyó 7 %, marcando el sexto trimestre consecutivo con tendencia negativa [Banco de México, 2021b].

Como el mismo Banco de México reconoce, la explicación de ello no tiene que ver con las facilidades de liquidez para los intermediarios financieros. “La demanda de financiamiento del sector privado se ha reducido significativamente por la pandemia, y responde preponderantemente a la rentabilidad esperada y riesgos que enfrentan los proyectos de inversión y planes de consumo” [Banco de México, 2021b: 64]. El problema radica en la demanda, no en la oferta. Las expectativas negativas disminuyen la demanda de crédito que tienen los agentes, por lo que lo que se necesita es modificar esas expectativas. Esto plantea un cuestionamiento incluso sobre la efectividad de la implementación de la política de tasa de interés, sin embargo, lo que se intenta resaltar es la falta de disposición de Banco de México para siquiera intentar esta estrategia.

¿Por qué Banxico optó entonces por proveer facilidades de crédito, si no se encontraba en el límite inferior cero? La provisión de liquidez a los inter-

mediarios financieros en contextos donde los mercados internacionales se encuentran paralizados permite que estas instituciones puedan flotar sus hojas de balance. Las facilidades de liquidez sirvieron más bien para sostener a estos actores intermediarios.

El sistema financiero mexicano ha continuado mostrando resiliencia y, en general, una posición sólida con niveles de capital y de liquidez superiores a los mínimos regulatorios [...] En general, los riesgos para el sistema financiero se encuentran acotados, a pesar del impacto que la pandemia de covid-19 ha tenido sobre la economía [Banco de México, 2021b: 75].

V. Reflexiones finales

El recuento de las acciones de política monetaria implementadas por Banco de México ha mostrado que su actividad se encuentra a contracorriente de algunos de los bancos centrales más importantes a nivel mundial. Mientras que en estos casos se ha decidido implementar la política monetaria de manera radical, reduciendo las tasas de interés a sus niveles más bajos posibles e implementado medidas adicionales para interferir en los mercados financieros y lograr reducciones en la tasa de interés de largo plazo; en México las autoridades monetarias han mantenido una actitud más precavida.

La razón detrás de este comportamiento puede encontrarse en los objetivos que tienen cada una de estas instituciones. Mientras que en Banxico el compromiso con la estabilidad de precios es constante, en algunos casos como Estados Unidos, la Reserva Federal cuenta con el mandato dual de pleno empleo y control de la inflación. Pero el mandato no explica por completo la actitud de las autoridades monetarias, ya que se cuenta con el caso del Banco Central Europeo que también tiene como objetivo único la estabilidad de precios, pero que ha estado dispuesto a tomar medidas menos conservadoras en los distintos contextos de crisis que se han enfrentado recientemente. El Banco de México es un caso particular en este contexto, la inflación es el objetivo fundamental incluso en momentos de profunda desaceleración económica.

Por último, cabe señalar que el camino seguido por los otros bancos centrales tampoco hubiera garantizado una recuperación exitosa de la economía. Como señala Kregel: “[...] el obstáculo para curar la Gran Recesión con política monetaria no es el ZLB, es la ausencia de políticas para

aumentar la eficiencia marginal del capital” [Kregel, 2014: 4]. La intención de este texto no es ensalzar la política monetaria implementada en los otros países, sino mostrar la falta de flexibilidad y disposición por parte de las autoridades monetarias en México para buscar objetivos diferentes a la estabilidad de precios, incluso si los caminos elegidos no son los más adecuados.

REFERENCIAS

- Banco de México [2021a], *Informe Trimestral*, enero-marzo, México.
- [2021b], *Informe Trimestral*, julio-septiembre, México.
- [2020a], Anuncios de las decisiones de política monetaria, México.
<<https://cutt.ly/OobMfke>>.
- [2020b], *Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero*, 21 de abril, Ciudad de México.
- Banco de México [2020c], *Medidas para proveer liquidez en moneda nacional y extranjera y para mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales*, 20 de marzo, Ciudad de México.
- Bernanke, Ben S. [2020], “The New Tools of Monetary Policy”, *American Economic Review*, 110(4): 943-983.
- International Monetary Fund [2019], *Global Financial Stability Report: Lower for Longer*, Washington D.C.
- Keynes, John Maynard [2003], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kregel, Jan [2014], “Liquidity Preference and the Entry and Exit to ZIRP and QE”, *Policy Note*, 5, Levy Economics Institute of Bard College.
- Palley, Thomas I. [2019], “The fallacy of the natural rate of interest and zero lower bound economics: why negative interest rates may not remedy Keynesian unemployment”, *Review of Keynesian Economics*, 7(2): 151-170.
- Potter, S. M. & Smets, F. [2019], *Unconventional monetary policy tools: A cross-country analysis*, CGFS Papers No. 63, Committee on the Global Financial System, Bank for International Settlements.

- Summers, Lawrence H. [2016], “Secular Stagnation and Macroeconomic Policy”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 98(2): 93-110.
- Yellen, Janet L. [2016], “Opening Remarks: The Federal Reserve’s Monetary Policy Toolkit: Past, Present and Future”, *Remarks at the Jackson Hole Economic Symposium*, Jackson Hole.

CAPÍTULO 4. ESTABILIZADORES POSPANDÉMICOS Y OPORTUNIDADES DE LAS POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA EN MÉXICO

ERNESTO BRAVO BENÍTEZ¹

El tema de la pandemia sanitaria generada por la covid-19, así como sus efectos económicos y la forma en que ha determinado el manejo de la deuda pública en el año de 2020 y lo que va del 2021, ha estado en el centro de importantes debates relativos a la estabilidad de la recuperación, el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal del endeudamiento público; estos debates, giran en torno a la profundidad de la recesión, la rapidez de la recuperación económica a partir de los estabilizadores naturales, así como los Requerimientos Históricos Financieros del Sector Público (RHFSP) como porcentaje del producto interno bruto (PIB).

El caso de México es un tanto excepcional ya que su PIB cayó en 8.2 % en el 2020, pero no a los niveles que preconizaban organismos financieros nacionales e internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) que lo situaban entre 10.5 % y 12 % [*Animal político*, 2020], avizorando un escenario complejo en términos sociales y de recuperación económica, afirmando incluso que el comportamiento de la economía mexicana en el futuro cercano sería en forma de L, es decir, una especie de estancamiento que podría dar pie a una depresión económica prolongada.

Afortunadamente para la economía mexicana su caída fue de 8.2 % mientras que el crecimiento del endeudamiento público, medido por los RHFSP, pasó del 45 % del PIB en 2019 a solo 52.5 % del PIB registrado en el 2020, el cual en gran medida se explica debido al proceso devaluatorio que sufrió la moneda mexicana y a la caída de su PIB, antes que por haber recurrido al endeudamiento extraordinario, como se hizo en las crisis pasadas que

¹ El autor agradece el apoyo brindado por el PAPIIT IN302020.

hubieran llevado a la deuda pública a niveles de entre 60 % y el 70 % del PIB, acercándola a la zona crítica del 77 % que es considerada por las calificadoras y organismos financieros internacionales como propicia para su degradación crediticia.

En lugar de lo anterior, la economía mexicana, gracias a su posición fiscal está en mejor condición, incluso que muchas economías desarrolladas, lo cual le ha permitido una muy rápida recuperación, en donde encuestas como las de Banamex preconizan crecimiento del 5.5 % del PIB para 2021, mientras que JP-Morgan opina que este será del 6.5 %, mientras que el Banco de México (Banxico) afirma que será incluso del 7 % [*Expansión*, 2021]. Sin embargo, si los efectos sanitarios de la pandemia de la covid-19 logran ser controlados, entonces las condiciones económicas internas y externas estarán dadas para que la economía mexicana pueda crecer entre 6.0 % y 6.5 % del PIB, debido, por una parte, a los estabilizadores naturales, al efecto dinamizador del gasto público social y en infraestructura productiva, la relajación de la política monetaria, pero también gracias a factores externos como la recuperación económica mundial, que se prevé sea de 5.5 % para 2021 [Banco Mundial, 2021a], los efectos dinamizadores del T-MEC, el crecimiento de las remesas, así como el paquete económico de rescate del presidente estadounidense Joe Biden por 1.9 billones de dólares (bdd).

Por su parte, en materia de endeudamiento público nacional se prevé que este opere un decrecimiento que pasaría del 52.5 % en 2020 al 51.5 % del PIB en el 2021, a lo cual habría que sumar el ahorro del costo financiero que generarían los 12,200 mdd otorgados por el FMI, si se destinan para el pago de la deuda pública soberana, liberando así recursos públicos que podrían destinarse al incremento de la infraestructura productiva, al fortalecimiento de los programas sociales, y al desarrollo regional, todo lo anterior debería ser apuntalado con una amplia reforma fiscal que incrementa la base gravable, se aperture fiscalmente al décimo decil de ingresos, se combata la evasión y elusión fiscal para captar áreas productivas anteriormente exentas, como la minería y las transacciones bursátiles.

Referentes teóricos: finanzas funcionales y desarrollo

Actualmente existen discusiones teóricas y aplicadas en torno a los procesos de intervención del Estado en la economía, que son aplicables también a

los países en vías de desarrollo, destacando, en particular, la revaloración contemporánea de Abba Lerner y sus finanzas funcionales [Arestis y Sawyer, 2004] de carácter keynesiano y contrastada con el enfoque de la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC), en particular con el modelo IS-MP [Villegas, 2014], asumidos como válidos por parte de la escuela de la consolidación fiscal, que se recomienda seguir por parte de organismos multilaterales como el FMI [Arze, Beaton y Cebotari, 2018]; en este sentido, Lerner [1941] en su hacienda funcional sigue el principio de juzgar las medidas fiscales por su eficacia económica más que por los equilibrios fiscales, con la finalidad de reducir la inseguridad económica que amenaza a la civilización democrática que lo llevan a plantear sus dos leyes:

- **Primera responsabilidad financiera del Estado** (ya que nadie más que él puede asumir tal obligación), consiste en mantener el gasto total del país en bienes y servicios a un nivel ni por encima ni por debajo de aquel que, a los precios corrientes, permite adquirir todos los bienes cuya producción sea posible. Si se deja que el gasto total sea superior a esa cifra habrá inflación, pero si se permite que sea inferior habrá desempleo.
- **Segunda responsabilidad el Estado**, solo ha de pedir prestado cuando sea deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del Estado, pues esos son los efectos de los empréstitos públicos. Cuando la tributación, el gasto, el endeudamiento y el préstamo (o reembolso de empréstitos) están dirigidos según los principios de la Hacienda Funcional, cualquier exceso de los pagos monetarios sobre los ingresos, si no puede cubrirse desatesorando, ha de compensarse con la emisión de nuevo dinero, asimismo cualquier exceso de cobros sobre pagos puede ser destruido o atesorado.

Las leyes de la hacienda funcional de Abba Lerner se manifiestan a favor de la expansión monetaria y en contra de la hacienda saneada, base de los presupuestos equilibrados, en lugar de eso propone las siguientes medidas de política económica:

- **primero**, el ajuste del gasto global (incluyendo al Estado) a fin de eliminar tanto el desempleo como la inflación, realizando gasto público cuando el gasto total sea demasiado bajo, imponiendo tributos cuando sea demasiado elevado;

- **segundo**, el ajuste de las tenencias de dinero y bonos del Estado, mediante nuevo endeudamiento o amortización del mismo, a fin de conseguir aquel tipo de interés que dé como resultado el nivel de inversión deseable;
- **tercero**, la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero que sea precisa para llevar a término las dos primeras partes del programa.

La NMC propone la modificación del esquema clásico IS-LM aduciendo un nuevo modelo conocido como la Nueva Síntesis Neoclásica (NSN) o modelo IS-MP que surge a mediados de la década de 1990, siendo un producto de la fusión de los planteamientos principales de la NMC y los de la Síntesis Neoclásica (SN) convencional.

Además, otro referencial teórico relevante en nuestra argumentación es la discusión del desarrollo en el pensamiento económico latinoamericano. El objetivo primordial de la teoría clásica del desarrollo consistió en develar la naturaleza del atraso económico y superarlo, haciendo hincapié en que una economía atrasada difiere estructural, institucional y funcionalmente de una economía industrializada [Mora, 2006: 54-55]; en este contexto, existe la vertiente del estructuralismo cepalino y su derivación contemporánea denominada neoestructuralista [Novelo, 2014] que fincan el atraso de las economías en vías de desarrollo tanto en las asimetrías productivas entre el centro y la periferia [Prebisch, 1949], en el desequilibrio fundamental de fomento [Noyola, 1949] y en la presencia de condicionantes de carácter social, así como de integración a la economía global [Fajnzylber, 1983].

Por su parte, los cambios generados por la economía mundial en el último cuarto del siglo pasado dieron pie a una reinterpretación del proceso de desarrollo con una interpretación alternativa a la TCD, esto es, a manera de complemento, a partir de los años ochenta, es que existe también la nueva economía del desarrollo, en donde:

El desarrollo económico debe ser concebido aún como un proceso nacional sustentado en torno a la constitución de un núcleo endógeno. Partiendo de esa determinación, es decisiva la ubicación en su marco global-dinámico y abierto constituido por el capitalismo mundial como totalidad, que tomé en cuenta las transformaciones territoriales, espaciales y organizativas introducidas por la globalización [Rivera, 2006].

II. Estrategias de desarrollo y soporte institucional

Al término de la Revolución Mexicana, la dinámica macroeconómica del México contemporáneo estuvo enmarcada por la estrategia de desarrollo conocida como Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) que fue prácticamente abandonada a principios de la década de 1980, debido a la crisis de la deuda externa y se sustituyó, a partir de 1986, por la Estrategia de Apertura Económica (EAE) con la entrada de México al entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, los resultados, en términos de crecimiento y desarrollo, no han sido los esperados, tanto por sus entusiastas impulsores de orientación ideológica neoliberal, como por los múltiples sectores de la sociedad mexicana, todo lo cual propició que, en 2018 se votara mayoritariamente en el país por un personaje con perfil ideológico distinto al neoliberal y con un programa de gobierno transicionista.

El nuevo perfil gubernamental se manifiesta por hacer un uso más transparente de los recursos públicos, junto con un esfuerzo fiscal mayor direccionado al pago de impuestos por parte de los deciles de alto ingreso, además de hacer un uso de los procesos de endeudamiento distinto al que caracterizaba a las administraciones federales anteriores, lo cual se ha validado precisamente en tiempos de la pandemia de la covid-19 negándose a incrementar los niveles de endeudamiento público agregado, posibilitando con ello una recuperación más rápida, e incluso haciendo pagos récord a los intereses de la deuda pública externa federal (4,039 mdd 06/2020) y de Petróleos Mexicanos (Pemex) (5,000 mdd 09/2019); en este sentido, el actual gobierno ha impulsado importantes cambios en las leyes económicas primarias y secundarias adecuando también el marco administrativo que lo sustenta, pudiendo encontrarse en todo ello puntos de contacto con la Nueva Economía del Desarrollo (NED).

Soporte constitucional del Estado en la economía mexicana

Los artículos constitucionales que le confieren al Estado mexicano una condición rectora del sistema económico están contenidos en el llamado capítulo económico (Arts. 25º, 26º, 27º, 28º) y en donde algunos de ellos

podrían ser reformados para regresarle su condición promotora del desarrollo económico (Art. 25), para volver a tener el control de ciertos recursos naturales (Art. 27) y para comprometer a las autoridades monetarias (Art. 28) en dicha tarea. Siguiendo el ejemplo en materia de impulso al crecimiento económico que lo tiene la Junta de la Reserva Federal (JRF) de los Estados Unidos a diferencia del Banco Central Europeo (BCE). En este sentido, algunos artículos constitucionales que pueden fortalecer al neo-intervencionismo en la etapa pospandémica en un formato de abierta promoción económica y no solo en su carácter rector, serían los siguientes:

- 31º que establece la obligación del pago de impuestos para sustentar el gasto,
- 28º que sienta las bases de la política monetario-cambiaria y de regulación monopólica,
- 29º que faculta al Presidente de la República para endeudarse interna y externamente ante un evento inesperado,
- 73º en donde se faculta al Congreso de la Unión para la contratación de la deuda pública por parte del poder ejecutivo federal,
- 79º para fines de fiscalización de los poderes de la unión,
- 117º y 122 para el endeudamiento sub-nacional,
- 134º para todo lo relacionado con el gasto público.

Para la reglamentación de la institucionalidad neo-interventora pospandémica existen una batería de leyes secundarias relativas al ingreso (Ley de Ingresos de la Federación), al presupuesto (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y al endeudamiento públicos (Ley Federal de Deuda Pública, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios), pero también relativas a las cuestiones monetarias y de carácter cambiario (Ley Orgánica del Banco de México y Ley Monetaria); en este sentido, dicha institucionalidad cuenta para la operación de la política económica por parte del gobierno federal con organismos administrativos como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y otras dependencias como la Secretaría de Economía (SE), que es la encargada de la política fiscal y cuenta con la banca de desarrollo para todo lo relacionado con el financiamiento sectorial de interés gubernamental, mientras que para fines de control de la deuda subnacional se tiene al Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

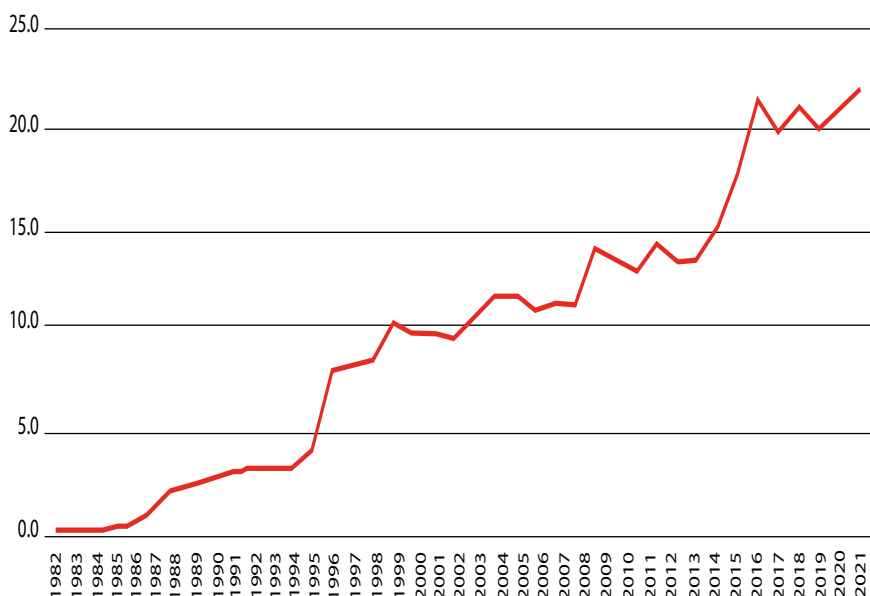
Por lo que respecta a la conducción de la política monetaria, se tiene al Banco de México (Banxico) bajo una condición institucional autónoma

respecto al poder ejecutivo federal, y a la Comisión de Cambios integrada por tres miembros de Banxico y tres de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), teniendo esta última el voto de calidad.

III. Hechos estilizados de la política fiscal y monetaria durante la pandemia por covid-19

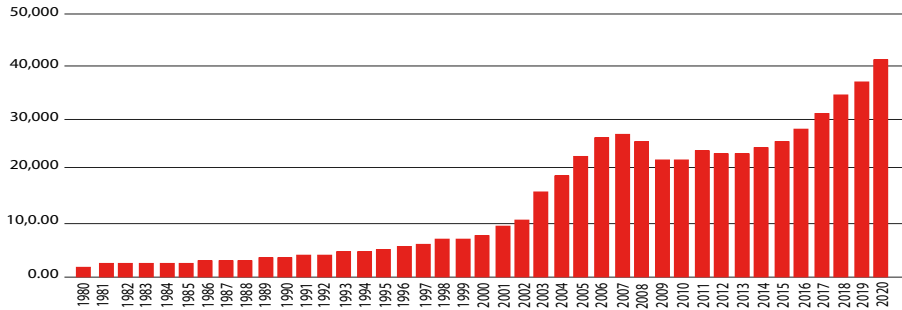
El diseño de la política económica, en el contexto de la pandemia de la covid-19, se debilitó en México debido a los efectos difuminantes de la recesión económica mundial resultado del encierro de cientos de millones de personas, la cual desestabilizó a las economías hegemónicas y la de los países emergentes; esta condición propició que nuestro tipo de cambio con el dólar estadounidense se devaluara llegando a los 24.85 pesos por dólar el 28 de abril de 2020 (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Tipo de cambio nominal (pesos mexicanos por dólar)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banxico. <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp/10/10/2021>.

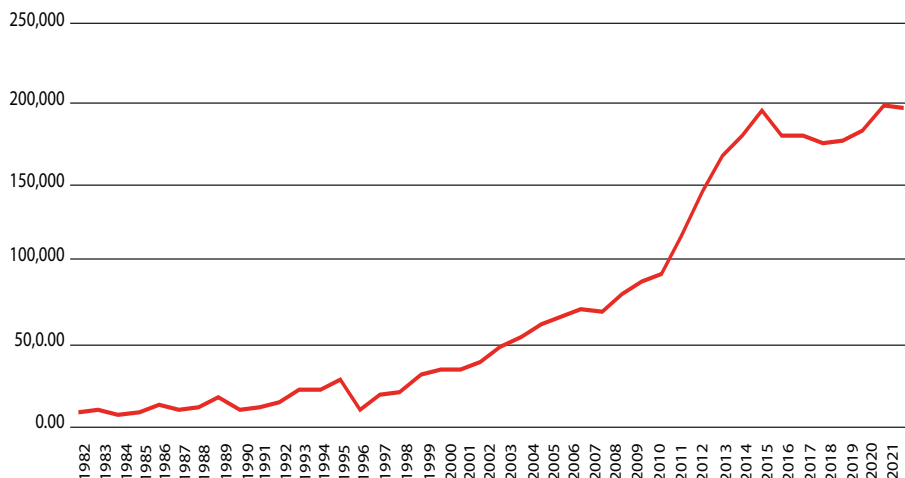
Gráfica 2. Remesas mexicanas (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banxico <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es/10/08/2021>

Otro de los efectos que se presentaron en este escenario fue el sensible incremento de las remesas de nuestros connacionales, que llegaron a más de 40,000 mdd en 2020 (ver gráfica 2). En este sentido, aunque este resultado no sea atribuible a la política económica del actual gobierno, el hecho de que existan negociaciones con la contraparte estadounidense para que allá exista el vínculo institucional con el Banco del Bienestar, sin lugar a dudas es un hecho que ha influido para que dicho resultado se presente. El escenario anterior ha contribuido al incremento de las reservas internacionales, ya que estas llegaron a casi 200,000 mdd (ver gráfica 3), enviando señales de estabilidad macroeconómica, algo imprescindible para nuestro país en un entorno internacional de alta volatilidad generada tanto por la guerra comercial entre Estados Unidos y China como por la pandemia.

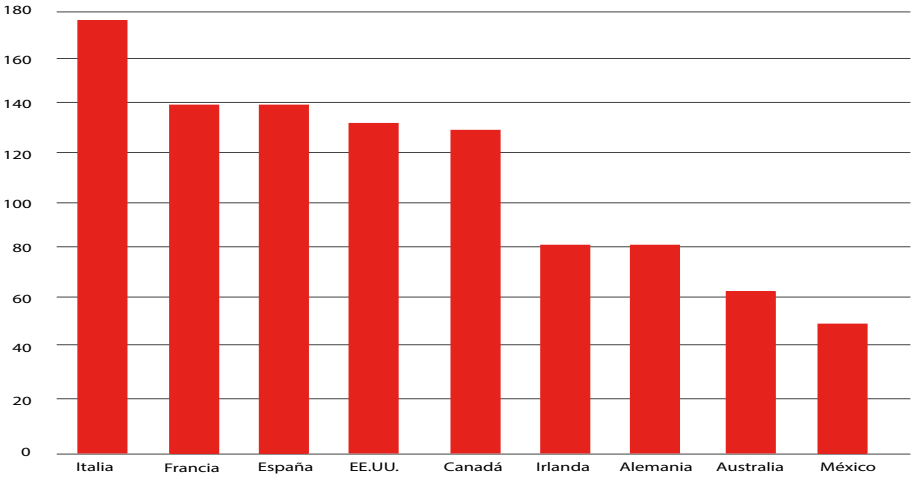
Gráfica 3. *Reservas internacionales (millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banxico <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF456§or=4&locale=es/15/08/2021>

Una buena decisión que tomó el gobierno federal fue no elevar el techo de endeudamiento nacional e internacional aprobado para el año 2000, y esto no obstante los ofrecimientos por parte del FMI, así como por las cúpulas empresariales del país. Manteniéndose los RHFSP en 52 % del PIB, lo cual ha permitido una rápida recuperación debido al fortalecimiento del mercado interno porque no se subieron los impuestos ni se contrajo el presupuesto público federal; en este sentido, nuestra economía quedó bien posicionada en términos de su deuda histórica (ver gráfica 4) en comparación con las principales economías del mundo.

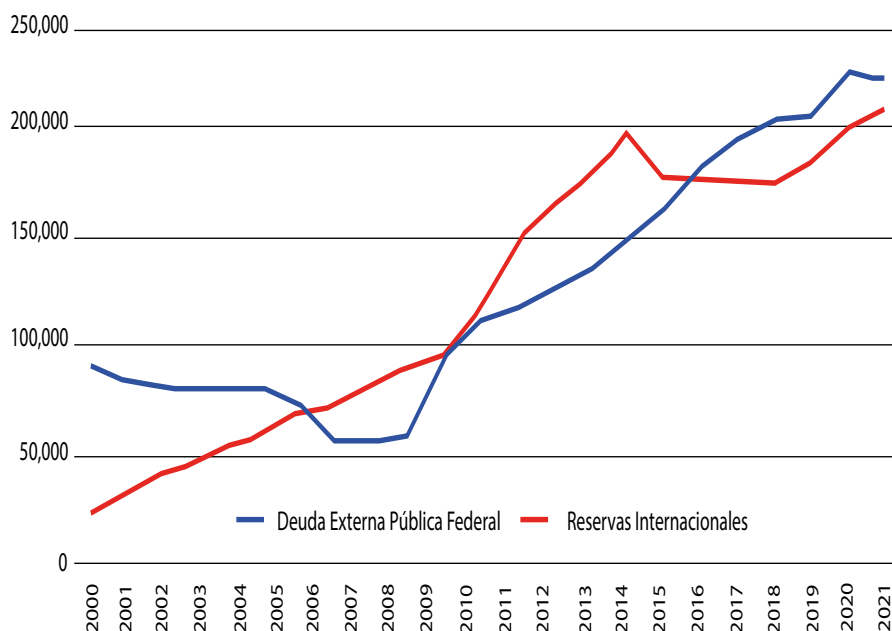
Gráfica 4. *Estimaciones de deuda pública histórica para 2021 (países seleccionados como % del PIB)*



Fuente: elaboración propia con base en la SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/it/01inf/itindp_202101.pdf/20/08/2021

La forma de gestionar el endeudamiento público por parte del gobierno federal, durante este periodo convulso, aseguró el servicio de la deuda pública externa, ya que al no incrementarse, su servicio quedó asegurado, dado el buen nivel de reservas internacionales (ver gráfica 5) que manejamos como país, contribuyendo de esta manera a fortalecer aún más la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfica 5. *Deuda pública externa y reservas internacionales mexicanas (millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de dar espacio Banxico <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE101§or=1&locale=es0/20/08/2021>

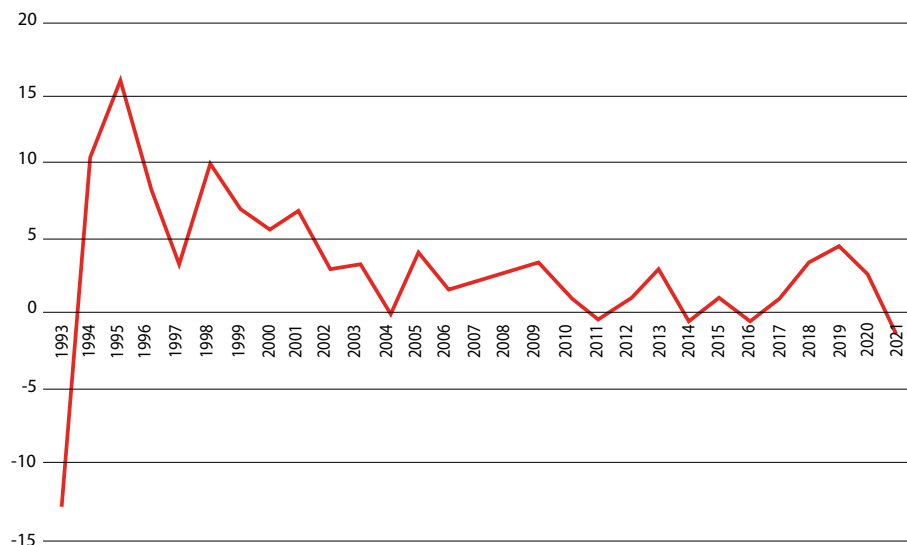
Por su parte, la conducción de la política monetaria en 2020, por parte de Banxico, como la mayoría de los bancos centrales del mundo, se adecuó para hacerle frente a los choques externos financieros de oferta y demanda que sufrió la economía, relajando su política monetaria, dado que la inflación, por motivo de la pandemia, se redujo en relación con los pronósticos para ese mismo año. En este sentido, la institución estableció dos medidas extraordinarias [Banxico, 2022a]:

- **La primera medida** fue bajar en 300 puntos base la tasa de interés de referencia haciendo que esta pasara de 7.25 % a 4.25 %, verificándose dicho descenso entre febrero y septiembre del 2020 (febrero, 25 puntos; marzo, 50 puntos; abril, 50 puntos; mayo, 50 puntos; junio, 50 puntos; agosto, 50 puntos, y septiembre, 25 puntos), ayudando a que durante este periodo no se disparara el servicio de la deuda pública

(ver gráficas 6 y 7). Asimismo, para el 2021 con fines de control de la inflación, dada la recuperación económica, anunció que incrementará la tasa de referencia para que ésta pase del 4.25 % al 5.25 % (agosto de 2021, 25 puntos; septiembre, 25 puntos; noviembre, 25 puntos; diciembre, 25 puntos, e incluso en febrero de 2022, Banxico buscaba incrementarla en otros 25 puntos base).

- **La segunda medida** consistió en la inyección de 750,000 mdp ascendiendo dicha cifra al 3.3 % del PIB, que se hizo con la finalidad de proveer de liquidez a las instituciones financieras privadas con el fin de afrontar los efectos recesivos de la crisis.

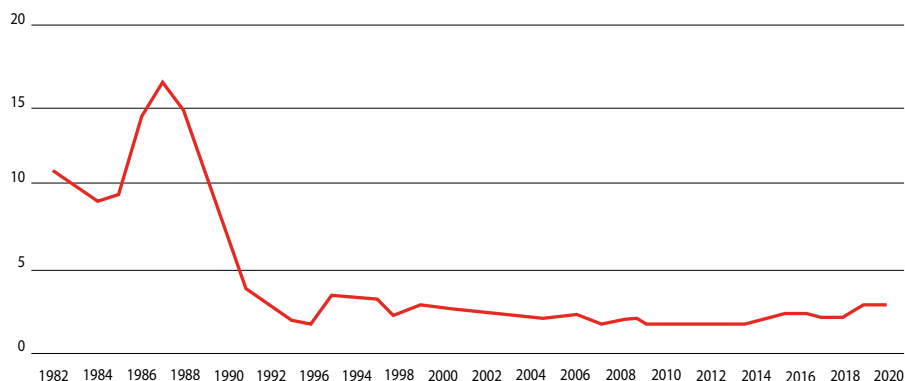
Gráfica 6. *Tasa de interés real mexicana*



Fuente: elaboración propia con base en <https://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.RINR?locations=MX> 20/08/21

Estas medidas permitieron un sensible abatimiento de la tasa de interés durante este periodo (gráfica 6), que contribuyó a que el costo financiero de los RHFSP (gráfica 7) no se disparara, producto de la caída económica del 8.2 % del PIB, así como de la devaluación del tipo de cambio que se operó en la parte más aguda de la pandemia.

Gráfica 7. Costo financiero de la deuda pública mexicana (% del PIB)

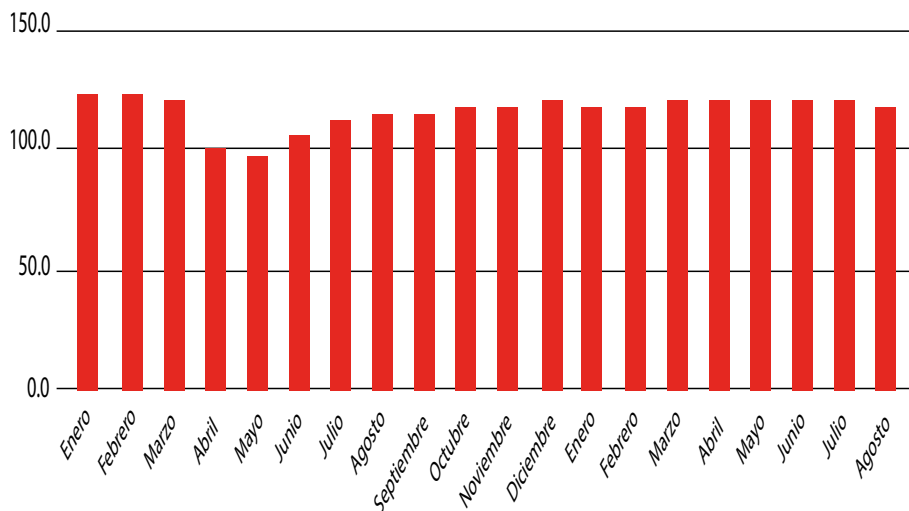


Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/it/01inf/itindp_202101.pdf/20/08/2021

Las medidas de política monetaria implementadas por Banxico, si bien pretendieron inyectar liquidez en un momento crítico para el sistema financiero y en general de la economía mexicana debido al fenómeno de la pandemia, no fueron suficientes como tampoco lo fueron los recursos fiscales inyectados por el gobierno federal, siendo esta una de las principales causas que explican la caída del 8.2 % del PIB mexicano con cifras estacionales y de 8.5 % sin ellas [INEGI, 2021]. A diferencia de otras economías que no cayeron tanto, como China, que incluso creció al 2.3 % durante ese año, ayudando con ello a una más rápida y plena recuperación económica.

Finalmente, el comportamiento de la política económica junto con la entrada en operación de los estabilizadores económicos naturales, le han permitido a la economía mexicana una rápida recuperación (gráfica 8). El reto será mantener el paso para que esta, además de consolidarse en el mediano plazo, sea también capaz de generar un dinamismo como el que se tuvo en tiempos de la ISI, en donde, por más de 50 años, el PIB pudo crecer a una tasa promedio anual del 6 por ciento.

Gráfica 8. *Índice global de actividad económica (enero 2020-agosto 2021)*



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6855> 01/11/2021

IV. Reflexiones finales

La recuperación pospandemia de la economía mexicana y su permanencia en los escenarios de corto y mediano plazos dependerá, por principio, del control mismo de la pandemia en sus sucesivas oleadas, lo que implica vacunar aceleradamente a toda la población. También dependerá de los estabilizadores naturales y de que no se profundicen los conflictos comerciales y geoestratégicos entre las principales potencias (EU-China, Rusia-Europa); que se aproveche ampliamente el T-MEC y los 1.9 bdd del paquete de ayuda económica del presidente Joseph Biden; que se recupere el largo plazo para el diseño e implementación de la política económica.

Además, deberán de tomarse en cuenta, para el diseño de la política económica, enfoques alternativos, finanzas funcionales y una nueva economía del desarrollo, y abandonar el criterio de las finanzas públicas sanas basadas en la consolidación fiscal; que se haga realidad, en el marco de la autonomía, el doble mandato de Banxico (estabilidad de precios e impulso al crecimiento económico) y que este no siga subiendo más su tasa de referencia, como pretende seguir haciéndolo para el 2022, después de ubicarla en el 5.25 %;

que la banca de desarrollo pase a primer piso aprovechando la liquidez extraordinaria que el FMI puso irrestrictamente a disposición del gobierno federal de los 12,200 mdd de Derechos Especiales de Giro, tratando también de maximizar su uso en el recambio de deuda pública; que se incremente la formación bruta de capital fijo hasta llegar mínimamente al 25 % del PIB, en donde también se pase en el corto y mediano plazos del 3 % del PIB al 5 % en formación bruta de capital fijo; y finalmente, alcanzar en estos mismos escenarios temporales, la cifra promedio del 2.5 % del PIB de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de ciencia, tecnología e innovación.

REFERENCIAS

- Animal Político [2020], “FMI mejora pronóstico para economía mexicana: estima caída de 9 % para 2020”, *Animal Político*, 13 octubre. Recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/2020/10/fmi-mejora-pronostico-pib-mexico-2020/>>.
- Arestis, Philip & Sawyer, Malcolm [2004], “On the effectiveness of monetary policy and of fiscal policy”, *Review of Social Economy*, 62(4): 441-463.
- Arze, Javier; Beaton, Kimberly y Cebotari, Aliona [2018], “Diseño de una forma más justa de consolidación fiscal”, *Diálogo a fondo*, 5 de julio, Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9535>>.
- Ayala, José [1997], *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM: 205.
- Banco Mundial [2021a], *Datos México*, Banco Mundial. Recuperado de <<https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>> (17 de junio de 2021).
- [2021b], *Global Economic Prospects*, junio 2022, World Bank Group. Recuperado de <<https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects/>> (15 de septiembre de 2021).
- Banco de México (Banxico) [2022a], “Compilación de informes trimestrales correspondientes al año 2021”, *Banco de México*, 29 abril. Recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anuales/%7B4BE24ECE-CA65-25A0-91AE-6129E55D73A5%7D.pdf>>.

- [2022b], *Sistema de Información Económica*, Banco de México. Recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/08/08/2021>>.
- Bravo, Ernesto [2015], *Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012*, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Economía, UNAM.
- Enriquez, Issac [1996], “Las teorías del crecimiento económico: notas críticas para incursionar en un debate inconcluso”, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 25: 73-125.
- Expansión [2021a], “¿Cuánto crecerá la economía mexicana en 2021? Así van los pronósticos”, *Expansión*, 27 julio. Recuperado de <<https://expansion.mx/economia/2021/07/27/cuanto-crecera-la-economia-mexicana-2021-pronosticos>>.
- [2021b], “Banxico estima que el PIB de México puede crecer hasta 7 % este año”, *Expansión*, 2 de junio. Recuperado de <<https://expansion.mx/economia/2021/06/02/banxico-estima-que-el-pib-de-mexico-puede-subir-hasta-7-este-ano>>.
- Fajnzylber, Fernando [1983], *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Fiorito, Alberto [2012], “Finanzas funcionales en economías abiertas”, *Estudios latinoamericanos*, núm. 30, México: 99-115.
- Forbes [2021a], “Fitch ratifica la calificación soberana de México, prevé crecimiento de 5 % en 2021”, *Forbes*, 17 de mayo. Recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/economia-finanzas-fitch-ratifica-calificacion-soberana-mexico-crecimiento-cinco-porcentaje/>>.
- [2021b], “Pemex finaliza con éxito la recompra de su deuda por 5,000 mdd”, en *Forbes*, 23 septiembre. Recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/pemex-finaliza-con-exito-la-recompra-de-su-deuda-por-5000-mdd/>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [2021], *Indicadores de empresas comerciales cifras durante agosto de 2021*, comunicado de prensa 576/21, 21 de octubre, México, INEGI.
- Lerner, Abba [1941], *The Economic Steering Wheel: The Story of the People's New Clothes*, Freedom through plenty.
- Lewis, Walter [1955], *La teoría del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mora, Oliver [2006], “Las Teorías del Desarrollo Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas”, *Apuntes del CENES*,

- vol. 26, núm. 42, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: 49-74.
- Musgrave, Richard [1995], *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, México, McGraw Hill.
- Novelo, Federico [2014], “El desarrollo económico y social en América Latina: el doble atraso”, Serie *Estudios y perspectivas*, núm. 150, Chile, Cepal: 1-23.
- Noyola, Juan [1949], *Desequilibrio fundamental y fomento económico en México*, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) [2012], *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*, México, OCDE: 62. Recuperado de <<https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf> 10/08/2018>.
- Ortiz, Óscar [2002], *El dinero, la teoría, la política y las instituciones*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Prebisch, Raúl [1949], *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Chile, Cepal.
- Rivera, Miguel Ángel [2006], *Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización. Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas*, México, Facultad de Economía UNAM: 1-53.
- Rostow, Walt [1961], *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph [2002], *Economía del sector público*, España, Antoni Bosch.
- Villegas, Christian [2014], “Del Modelo IS-LM al Nuevo Consenso Macroeconómico”, *Tiempo Económico*, núm. 28, vol. XI, México, Universidad Autónoma Metropolitana: 5-21.
- Villegas, Eduardo y Ortega, Rosa María [2002], *Sistema Financiero Mexicano*, México, McGraw Hill.

CAPÍTULO 5. POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO. TIEMPOS DE PANDEMIA POR COVID-19

MARCIA SOLORZA

La política fiscal, en un ambiente económico de crisis mundial, es una herramienta gubernamental con una capacidad potencialmente mayor que la política monetaria de objetivo de inflación y tipo de cambio estable,¹ ya que contribuye positivamente con el uso de un “financiamiento funcional” al aumento del empleo, a la elevación de la demanda agregada, y resulta efectiva en la reducción de la desigualdad socioeconómica, a partir tanto del despliegue de la capacidad del déficit público de financiarse en sí mismo, como por lograr una mejor distribución del ingreso.

En México, a lo largo de tres décadas, se ha suscitado, en correlación a los principios de la *mainstream school*, un conjunto de cambios y compromisos necesarios para insertarse como país en desarrollo a la globalización, incluyendo la desregulación financiera, y la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá. Estas condiciones encauzaron a la adopción de la estrategia de crecimiento *export-led-growth* con aspiraciones de ampliar la capacidad productiva, concentrándose en los mercados extranjeros,² y en dejar atrás la etapa donde el factor clave de exportación eran los productos básicos. Así, fueron impuestas reglas arbitrarias referidas a los déficits presupuestarios con el propósito claro de alcanzar una posición neta de balance, un déficit cero, “evitar las limitaciones de la balanza de pagos”, y “no ejercer presión sobre las tasas de interés” por aumento de la deuda pública. Sin embargo, a pesar de haber mostrado un agudo agotamiento del modelo económico implementado y sustentado en una política

¹ Algunos economistas poskeynesianos a lo largo de algunos años han argumentado en esta dirección: Arestis & Sawyer [2003], Arestis [2009a y 2009b], Arestis & De Antoni [2009] y Sawyer [2019].

² Según Thomas Palley, el modelo o paradigma *export-led-growth* es parte de un consenso entre economistas sobre los beneficios de la apertura económica, que se ha utilizado para promover y justificar la globalización [2012: 141-142].

económica restrictiva, en los años recientes el gobierno mexicano ha tomado decisiones orientadas a fortalecer las medidas de austeridad con el fin de alcanzar la estabilidad macroeconómica.

El propósito del presente trabajo es discurrir críticamente acerca de los alcances de las disposiciones fiscales aplicadas antes y durante la crisis por covid-19. Consecuentemente, la hipótesis está centrada en mostrar que es asequible obtener un mejor resultado, si acreditamos el manejo de la política fiscal para estimular la recuperación económica. La primera sección está dispuesta para realizar una revisión de posiciones teóricas puntuales de la política fiscal. En un segundo apartado –siguiendo las enseñanzas poskeynesianas de Arestis & Sawyer [2010]–, haremos un esbozo de la importancia de reafirmar el enfoque de la política fiscal conocido como *finanzas funcionales* para superar la problemática económica generada. La tercera parte la dedicamos a puntualizar lo realizado en materia de política económica en México en el periodo previo y durante la pandemia covid-19. Como es posible desprender de las preocupaciones y eje teorizador, la metodología descansa en un análisis sistemático teórico-empírico.

I. Algunos enfoques teóricos de política fiscal

A manera de advertir sobre la relevancia de las características de la política fiscal planteada por John M. Keynes, Michal Kalecki y otros heterodoxos, como instrumento con una función protagónica para enfrentar los fenómenos económicos actuales, es obligado referirnos a las proposiciones ortodoxas de política monetaria y fiscal formuladas por el nuevo consenso macroeconómico, y podemos agruparlas de la siguiente manera:

- a) Desde la década de 1990, la política monetaria con metas de inflación y tipo de cambio estables, acompañada de una regla de política que fija la tasa de interés y afecta directamente al crédito y la demanda, ha sido asumida explícitamente por un número importante y creciente de países, los cuales la han apreciado como el principio proveedor de estabilidad a la economía real. Por lo tanto, es la encargada de gestionar el equilibrio macroeconómico [Woodford, 2003: 1]. En tanto, la política fiscal es percibida como un simple apoyo dedicado a colaborar a través de elementos estabilizadores ante *shocks exógenos* en la actividad económica.

- b) El régimen de consolidación fiscal es sugerido y visto como un beneficio en el sentido de que puede tener efectos favorables en la confianza empresarial y de la sociedad, que estimularía la inversión y el gasto de los consumidores de forma ostensible.
- c) La emisión de deuda para cubrir el déficit presupuestario proveniente de la disminución recaudatoria –resultante de la consolidación fiscal– se saldará en el futuro con el pago de los impuestos postergados. El teorema de la equivalencia ricardiana –enunciado por R. J. Barro en 1979– es recuperado.
- d) Así:

La política fiscal y los déficits presupuestarios serían impotentes para afectar el nivel de actividad económica, ya que los efectos sobre la demanda agregada, aumentos en el gasto público, o disminuciones en las tasas impositivas serían exactamente compensados por cambios en la demanda privada [Arestis & Sawyer, 2010: 3].
- e) La recomendación al gobierno de no contratar deuda, o bien, de que su nivel de endeudamiento no exceda una proporción del producto interno bruto (PIB) y, por el contrario, trate de alcanzar una posición de equilibrio, tiene como base contemplar que el uso de la política fiscal genera déficit presupuestario y despilfarro de recursos, impulsores de una etapa de endeudamiento público insostenible.
- f) Aun cuando la posición financiera del gobierno varía en cada fase del ciclo económico, la política fiscal tiene la función de afirmar un presupuesto equilibrado.

A diferencia de la teoría convencional, Keynes analiza al capitalismo sin dejar escapar la complejidad del ciclo económico real, y la necesidad de observar el comportamiento de todos y cada uno de los elementos estudiados en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, para poder dar a este una explicación de forma adecuada. Sugiere que:

El carácter esencial del ciclo económico y, especialmente, la regularidad de la secuencia de tiempo y de duración se debe sobre todo a cómo fluctúa la eficiencia marginal del capital, el estado de las expectativas de largo plazo, y la preferencia por la liquidez –incentivos a la liquidez–, cambios complicados y agravados por variaciones asociadas a las otras variables importantes de periodo breve del sistema económico [2000: 279].

Por consiguiente, “cualquier modificación en las inversiones que no esté equilibrada por un cambio correspondiente en la propensión a consumir, se traducirá, por supuesto, en una fluctuación de la ocupación [empleo]” [Keynes, 2000: 280]. Aunque puede ocurrir que no todas las fluctuaciones sean de carácter cíclico, particularmente en las ramas del sector económico primario.

Asimismo, cuando Keynes explica el inicio de la etapa de crisis, hace alusión a la confluencia del derrumbamiento de la eficiencia marginal del capital y el aumento de la tasa de interés, lo que causa un marcado descenso de la inversión,³ y contempla al pesimismo e incertidumbre en los mercados sin considerarlos –junto con la falta de *espíritu animal*– obstrutores del buen funcionamiento de la economía en general.

Keynes señala a los movimientos en el mercado de valores como participantes en deprimir la propensión a consumir, la demanda agregada, cuando es más necesaria. Insiste en lo difícil de superar la fase de recesión en condiciones de *laissez-faire* por la imposibilidad de evitar amplias fluctuaciones en la ocupación, si no es modificada la psicología de los mercados de inversión.

Además, enfatiza la gran ayuda del retorno de la *confianza en el mundo de los negocios* para impulsar la recuperación, pero relativiza la efectividad del descenso de la tasa de interés contra una depresión por la afectación adversa en la propensión a consumir, al entrañar una disminución considerable en el valor de mercado de los valores de renta variable, y la afectación del nivel de ingresos de los inversionistas –generadores de una *convención* o aceptación de una condición indefinida en los negocios, la cual puede modificarse en el futuro inmediato, corto plazo, sin quebrantarla–. Sin embargo, debido a la carencia de una integración plena de las relaciones monetarias y financieras en sus determinaciones económicas, la *convención* puede presentar grandes alteraciones y aumentar sus debilidades desencadenantes de corrientes de inestabilidad.

Siguiendo a Brendeff Desilus [2020], quien a su vez retoma la interpretación de Keynes hecha por Epstein [2009], reproducimos:

El capitalismo sin un control adecuado puede tener consecuencias destructivas para la sociedad, tanto para los propietarios del capital como para

³ Incluso, Keynes menciona el cese repentino de las nuevas inversiones, la cual podría conducir a una acumulación de existencias excedentes de artículos no terminados y, seguidamente, al ser absorbidos estas existencias, tener un efecto negativo en el empleo.

los consumidores [...] controles de capital y control gubernamental sobre aspectos importantes de inversión social, podrían domesticar al capitalismo, e incluso provocando la “eutanasia del rentista” [Desilus, 2020: 5].

Otros de los propósitos guía de Keynes consistieron en explicar que, la economía de mercado no se autorregula, “[...] las variaciones en la demanda agregada, hace manifiesta la inestabilidad productiva y financiera emanada de la práctica del mercado en la fase de incertidumbre es un elemento inherente al capitalismo” [Minsky, 1982: 60].

El papel de diseñar y aplicar un control adecuado en la economía capitalista es asignado al Estado con su política fiscal e instituciones, a quien es delegada la atención de las políticas tributarias y salariales, la administración de la inversión social, dirigir las prácticas de seguridad social y las políticas de empleo para conseguir una mejor distribución del ingreso mediante ciertas reglas –normatividad– consistentes. Esto explica por qué, cuando en fase de recesión el gobierno reduce su gasto e inversión, la demanda agregada cae y el desempleo aumenta. Entonces, si, por el contrario, el gasto público aumentara, el gobierno promovería la demanda e inversión, causando un crecimiento económico debido al *efecto multiplicador* de la propensión marginal a consumir y de su efecto sobre la ocupación por el cambio dado en la inversión, probando, a su vez, un incremento de los ingresos fiscales y la distribución del ingreso.

La corriente teórica poskeynesiana, además de Keynes y Minsky, considera los aportes de Kalecki a la economía, especialmente al examinar la temática acerca de la distribución del ingreso inscrita en sus teorías del ciclo económico y la inversión. Kalecki enfatiza la importancia de esta última y el gasto personal capitalista en la actividad económica expresada en las fases del ciclo económico.

En el mecanismo del ciclo económico, es considerado el incremento de la producción agregada –bienes de inversión, beneficios reales y consumo personal– para los capitalistas por conducir a un aumento del empleo, lo que provoca un posterior aumento de la demanda de bienes de consumo para los trabajadores. Así, los capitalistas determinan sus propias ganancias por medio de la magnitud de su inversión y de su consumo personal. [Estos últimos] engendran una mayor demanda de dinero en el auge, y disminuye en la depresión, ocasionando alzas y bajas en la tasa de interés [movimientos ante los que, la respuesta del] sistema bancario [es decisiva para] no hacer imposible los auges en la economía [Kalecki, 1977 (1971): 21-24].

Ahora bien, en contraste con los capitalistas, “los trabajadores no ahorran, su consumo es igual a su ingreso” [Kalecki, 1977 (1954): 47], y en el capitalismo existe una clara tendencia a la modificación de la participación de los salarios en el valor agregado de los grupos industriales, y en general en la economía. El aumento del grado de monopolio conduce a una disminución del empleo, del costo-salario por unidad producida, y de los salarios en el ingreso, situación que se agudiza en las fases de crisis y depresión del ciclo económico. En suma:

De esta manera, el consumo y la inversión de los capitalistas, conjuntamente con los “factores de distribución”, determinan el consumo de los trabajadores, y por consiguiente, la producción y empleo nacionales en un sistema cerrado. Sin embargo, en un sistema de economía abierta el PIB = Consumo (C) + Inversión Privada (I) + Gastos del Gobierno (G) + Excedente de Exportaciones sobre Importaciones (X – M). El valor de la producción se divide entre capitalistas y trabajadores, pago de impuestos [Kalecki, 1977 (1954): 49-50].

Lo más relevante de la última parte de la reproducción del análisis realizado por Kalecki es observar, por un lado, la importancia de la inversión porque las ganancias después de impuestos = inversión bruta + consumo de los capitalistas; por otro lado, nos hace ver que la clase trabajadora requiere ingresos para demandar y contribuir a generar la rentabilidad de la inversión acompañada de un mayor nivel de empleo.

Así, en gran medida, en general, pero particularmente en países en desarrollo como México, el consumo/demanda efectiva depende de la inversión en infraestructura pública y sectores estratégicos, incluidos en el gasto del gobierno, el cual, al mismo tiempo, comprende gastar parte de los impuestos en transferencias como son los programas de beneficios sociales, y el financiamiento de la adquisición de bienes y servicios que redundarán positivamente en la inversión, uso de capital, empleo y salarios.

II. Finanzas funcionales. Política fiscal propositiva

Con la idea central de colocar a la política fiscal del gobierno, sus gastos e impuestos, su endeudamiento y su reembolso de préstamos, su emisión de dinero nuevo y su retiro del mismo, en un sitio lejano de las reglas de finanzas

sólidas establecidas por la doctrina económica convencional o tradicional, y en contraposición al método escolástico seguido previamente, de juzgar por lo correcto o incorrecto de los resultados de las acciones emprendidas [Lerner, 1943: 40].

Lerner propuso el principio de juzgar las medidas fiscales por la forma en que trabajan o funcionan en la economía, y lo denominó *finanzas funcionales*.

En correlación con las finanzas funcionales, el gobierno tiene el rol de gestionar el gasto agregado y sostenerlo al nivel requerido para alcanzar el pleno empleo combinando satisfactoriamente el gasto público y la fiscalidad. En caso de gestarse un déficit fiscal, este puede ser cubierto con emisión de bonos públicos, endeudamiento preferentemente contratado en moneda nacional, siempre y cuando el exceso de liquidez del sector privado esté ejerciendo una presión a la baja de la tasa de interés, reflejando un volumen total del gasto público ni pequeño, ni grande, solo del tamaño para atenuar el desempleo involuntario y la inflación por exceso de demanda, de lo contrario, se recurrirá a la política tributaria para elevar los impuestos.

Lerner planteó articular los instrumentos públicos con vías a lograr el pleno empleo con inflación controlada, una vez superada la restricción externa o separación de las monedas doméstica y externa,⁴ y presentó dos principios:

- 1) Si el ingreso doméstico es bajo, el gobierno necesita programar gastar más en relación con los impuestos. El desempleo es evidencia suficiente de esta condición, por tanto, si hay desempleo, esto significa que el gasto público es insuficiente, o los impuestos son altos.
- 2) Si la tasa de interés interna es alta, entonces el gobierno debe proveer más dinero, particularmente en forma de reservas bancarias, y disminuir la tasa de interés [Lerner, 1944b: 309-313].

Solo es deseable recurrir a cambios en la política tributaria cuando la demanda sea excesiva. En esta orientación, para Arestis y Sawyer:

⁴ “Este es el caso, siempre y cuando el crecimiento del gasto público para garantizar el pleno empleo, la demanda efectiva en el tiempo puede conciliarse con los saldos presupuestales consistentes con la estabilización de la relación entre la deuda pública y el PIB, en algún nivel deseado durante un horizonte de tiempo adecuado” [Aspromourgos, 2014: 9; la traducción es de la autora].

La política fiscal tiene una función que es asegurar un alto nivel de demanda agregada, y a partir de esa función se pueden desarrollar reglas derivadas del principio de buscar fijar el déficit presupuestario para apoyar la demanda agregada en el nivel objetivo: sujeto a restricciones de oferta y falta de capacidad productiva en la economía, consistente con el pleno empleo [2010: 7].

En este principio, la distribución del ingreso entre ganancias y salarios, y el tipo de cambio son variables significativas, pero el estado de expectativas y la confianza también tienen roles claves.

Podemos preguntarnos, ¿cuáles son las ventajas de implementar en la fase actual de crisis económico-financiera los principios de las *finanzas funcionales*? En términos generales, y en particular en países en desarrollo, las finanzas funcionales solo reportan un déficit presupuestario, mientras aumenta el ahorro privado –medio de financiamiento del déficit público–, y los flujos a la cuenta de capital de la balanza de pagos. Permiten, a diferencia del *mainstream* –concentrado en exigir el equilibrio entre gastos e ingresos fiscales–, distinguir los dos componentes del gasto público: gasto corriente y gasto de capital, analizar el monto y rapidez con que puede cambiar el gasto, y prestar atención a la sostenibilidad del endeudamiento en función del nivel de la tasa de interés que puede inducir a una relación deuda/PIB estable o inestable en el largo plazo.

Para superar una etapa profunda de crisis, donde la inestabilidad y la incertidumbre alcanzan niveles extremos, adicionalmente debe aflorar la innovación concerniente al capitalismo, como lo propone Schumpeter al sostener que:

El capitalismo es una forma de transformación económica, tiene un carácter evolutivo que revoluciona la estructura económica *desde dentro* –endógenamente–, destruyendo lo antiguo y creando elementos nuevos. Este proceso de destrucción creadora es el hecho esencial del capitalismo al que toda empresa capitalista debe amoldarse para vivir. El impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento a la máquina capitalista procede de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos métodos de producción y transporte, de las nuevas formas de organización industrial creados por la empresa, y de los nuevos mercados [1983 (1942): 118-121].

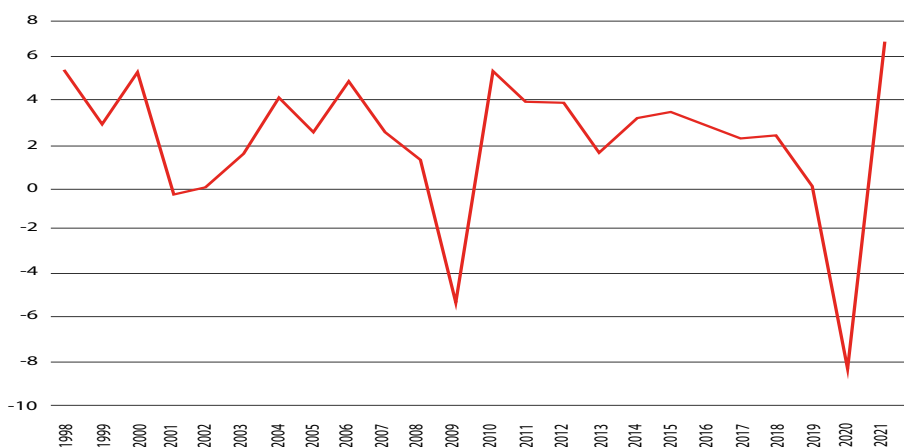
El proceso en sí, tanto para la manifestación y transformación de cada uno de estos elementos, puede insumir un tiempo no determinado, por tanto, las estrategias económicas se encaminarán a buscar que no sea ni muy largo ni

muy corto para lograr aumentar de nuevo la eficiencia marginal del capital denotando a la inversión como el factor medular para resquebrajar la fase de recesión, dado su efecto multiplicador sobre la actividad económica.

III. Política fiscal covid-19 en México

En los años noventa, los países de América Latina iniciaron un proceso de inserción al régimen de acumulación de capital dirigido por las finanzas. Esta situación eliminó la posibilidad de reanudar algún modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), pero la vinculación al mercado internacional cimentada en la exportación de productos básicos, no sufrió un cambio radical en la región. Una de las pocas excepciones ha sido México, país hacia donde algunas empresas manufactureras –principalmente del sector automotriz–, deslocalizaron partes o eslabones de su cadena de producción manteniendo alto el uso de insumos importados. A partir de estas transformaciones, y sobre todo en las últimas dos décadas, el PIB en México ha mostrado un crecimiento lento e incluso negativo en 2019 (sin aceptación oficial de una recesión) y, en 2020, por el confinamiento ocasionado por la pandemia covid-19, como puede apreciarse en la gráfica 1, con bajos niveles de productividad laboral en términos generales, y por consiguiente, sin notables aumentos de valor agregado en las ramas de producción tradicional dirigidas a la demanda interna.

Gráfica 1. México: variación del PIB, 1998-2021 (precios constantes)



Fuente: elaboración propia con datos del IMF World Economic Outlook Database.

Así, aun cuando el comercio exterior mundial creció con respecto al PIB de 19.3 % en 1990 a 30.5 % en 2018, y en México para 2020, el comercio internacional representó 78 % del PIB [Banco Mundial, 2020], ha sido de poca importancia el impacto favorable en torno a la creación de empleo, recuperación del salario real y mejor distribución del ingreso, “dando lugar a un ensanchamiento de la brecha entre países de continentes y regiones,⁵ y globalmente entre países desarrollados y en desarrollo” [Kregel, 2019: 4].

La importancia de conocer el comportamiento de la distribución del ingreso medida con el coeficiente de Gini que promedia 0.462 para América Latina en 2018, en México es 0.475, en Brasil 0.540 y en Colombia 0.520 [Cepal, 2019]; es de interés por su correlación con la desigualdad económico-social que limita el crecimiento, y por indicar la urgencia de impulsar la inversión gracias a un aumento previo de la demanda, inicialmente a través del gasto público en infraestructura para creación de puestos de trabajo, y transferencias mediante programas de protección social con miras a incrementar los ingresos de la población colocadas en los deciles de menores recursos. Además, a los gobiernos de países latinoamericanos corresponde tener presente la inestabilidad económica frecuente ocasionada por el ciclo de los productos básicos, misma que agrava la vulnerabilidad de la población de bajos ingresos, y constituye una razón más para implementar continuamente políticas fiscales proactivas.

Al iniciar la contingencia sanitaria en febrero de 2020, el contexto global demostró que las secuelas de la crisis de 2007 persistían, el entorno de salud, económico y financiero se volvió adverso con un costo humano alto. Las economías enfrentaron problemas en la producción manufacturera y los servicios no esenciales por la suspensión de labores, escasez de semiconductores y la provisión de insumos que afectaron el funcionamiento de las cadenas globales de valor –el conjunto de estas condiciones es conocido como *shock de oferta*.

Asimismo, el comercio global (exportaciones e importaciones) ha girado mayormente hacia la demanda de material médico y sanitario, la caída del empleo e ingresos en hogares y empresas, confinamientos y sana distancia han contraído la demanda interna, sobre todo en países en desarrollo, generando el llamado *shock de demanda*. Además, la caída inicial más que rever-

⁵ Cabe mencionar la relación de estos hechos con los crecientes flujos migratorios sur-norte, especialmente en la región latinoamericana, pretendiendo tener como punto de llegada los Estados Unidos.

tida en 2021 de los precios de materias primas y energéticos, la reducción de inicio para repuntar en 2021 de la inflación y las tasas de interés aumentaron la inestabilidad financiera, y en respuesta, se ha dado una fuerte salida (fuga) de capitales de los países emergentes para refugiarse en mercados con activos de menor riesgo, misma que de acuerdo con Banco de México [Banxico], entre enero y noviembre de 2021, alcanzó en México la cifra de 295,408 millones de pesos, representando una caída del 15.6 % respecto a la ya de por sí alta salida de capital de 2020. Este evento, llamado *shock financiero*, eleva las primas de riesgo, presiona las tasas de interés y deriva en depreciaciones del tipo de cambio.

Los gobiernos con sus ministerios de hacienda y los bancos centrales autónomos –teniendo en cuenta las acciones sanitarias– adoptan estrategias de política monetaria y fiscal para mitigar el impacto negativo de la pandemia covid-19. Las autoridades monetarias y financieras en el plano global han tomado decisiones afines a dar cumplimiento al mandato convencional de salvaguardar la estabilidad financiera, y controlar la inflación. El propio Banxico, conforme a la secuencia de las herramientas usadas, clasifica en cuatro etapas al ciclo de la pandemia por covid-19:

1ª. Estrés de Liquidez. Utilización del aumento de la base monetaria y *Quantitative Easing* (QE) previamente seguida en la crisis 2007 (marzo 2020), compras de reportos, permutas de divisas y valores, ampliación de las facilidades de liquidez, y fijación de tasas de interés más bajas. 2ª. Estabilización –iniciada en abril 2020 –. Aplicación de medidas fiscales y facilidades regulatorias con disminución de QE. 3ª. Recesión [no ha sido superada, y en México las mínimas medidas fiscales aplicadas no han atenuado la caída de demanda agregada]. 4ª. Recuperación [esta etapa, pese a todo, en opinión de la autoría de este trabajo, no ha iniciado]. La solvencia de los bancos es importante [más no determinante] en el apoyo al incremento de la actividad económica [Banxico, 2020].

En realidad, en el mundo y en México, los bancos centrales autónomos han aplicado medidas monetarias, financieras y facilidades regulatorias favorables a los bancos comerciales e instituciones financieras. Entre estas últimas, podemos enunciar las siguientes: 1) flexibilidad para diferimiento de pagos, suspensión o posposición de la aplicación de normas, reducción de requerimientos de capital, liquidez y depósitos en el banco central, flexibilización de los estándares de Basilea –argumentando que los suplementos de capital fueron diseñados para emergencias–. También se han empleado suplementos

de capital para que los bancos puedan absorber pérdidas, algunos países, entre ellos México, liberaron su reserva de capital de conservación –contracíclico– (CCB). En igual sentido, Banxico tomó otras disposiciones para facilitar la disponibilidad de recursos del sistema bancario: redujo el coeficiente de cobertura de liquidez (CCL) por debajo del 100 % –Basilea establece colocarlo por encima de 100 % en condiciones normales–, aplicó la reducción del depósito de regulación monetaria, emitió recomendaciones restrictivas al pago de dividendos o retribuciones al capital (2019-2020) y pospuso la implementación de estándares prudenciales en proceso de adopción. Así, la solvencia del sistema bancario en México ha estado garantizada, y la justificación esgrimida por el lado de la banca para sostener la lentitud en el canal de crédito es la “aversión al riesgo”, y por el lado de los inversionistas no financieros son el temor (consumado) del aumento de la inflación y las tasas de interés, y la no recuperación de la demanda. A estos hechos, se suman los problemas en las cadenas de suministros para profundizar la crisis y desigualdad económico-social.

La respuesta fiscal a la pandemia por covid-19 ha obedecido a las condiciones económicas globales, regionales y específicas de cada país. Las economías avanzadas han financiado, con incremento de deuda pública, la caída de la demanda a firmas bancarias, financieras e inmobiliarias, conglomerados empresariales y, en menor proporción, a pequeñas empresas. Las economías emergentes (México forma parte de este grupo) desplegaron acciones de menor magnitud como porcentaje del PIB asociadas a que cuentan con: bajo espacio fiscal, elevados niveles de deuda pública, limitadas oportunidades de financiamiento, contracción económica antes-durante-después de la pandemia, expuestos a cambios (alzas y bajas) en los precios de las materias primas y, en ocasiones, debido a la vulnerabilidad fiscal, ven mermado su acceso al crédito. Sin embargo, la mayoría de estos países recurren al endeudamiento interno y externo; y otros han combinado la emisión y colocación de bonos con el uso de los Fondos de Estabilización, y han implementado una Redistribución del Gasto Público. Este es el caso de México, como puede observarse en el cuadro 1. Cabe mencionar que en el 2020, México utilizó 204,000 millones de pesos para compensar la brecha en los ingresos obtenidos por el gobierno, con el objetivo de evitar la contracción del gasto público y mantener la estabilidad en las finanzas públicas (Ley de Ingresos de la Federación), pues los ingresos fiscales totales solo representan el 16.04 % del PIB, siendo que, por ingresos de impuestos directos, ocupa el sexto lugar entre los 12 países de mayor tamaño económico en América Latina, y el onceavo por recaudación de impuestos indirectos.

Cuadro 1. México: fondos de estabilización (millones de pesos)

Fondo	Años			Tasa anual de var. (%) 2019 - 2020
	2019	2020	2021*	
Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP)	158,543.80	9,498.00	15,800.00	-94.01
Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	62,514.76	30,650.00		-50.97
Mexicano del Petróleo por la Estabilidad y el Desarrollo (FMP)	21,465.18	23,235.00		8.25
TOTAL	242,523.74	63,383.00		-73.87

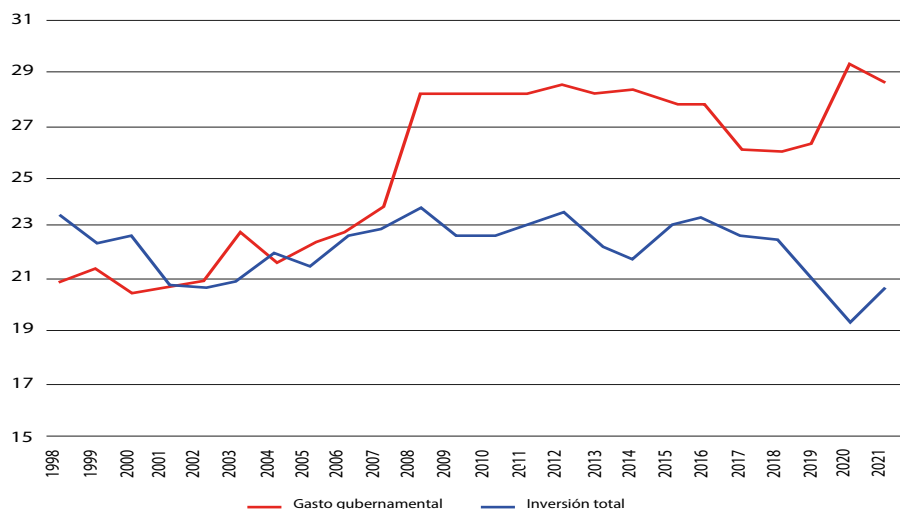
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2020]. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública.
*Primer Trimestre (T1) del Año.

Otros aspectos económicos, sociales y de salud han intervenido en tiempos y modalidades para enfrentar al coronavirus: severidad de la contingencia, impacto del respaldo económico en la contención, la existencia o carencia de redes de seguridad social, cobertura del sistema público de salud, tamaño del sector laboral informal, disposición para gestionar la provisión de recursos públicos, la capacidad administrativa del sector público. En conjunto, elementos económicos y presiones sociales redundan en estímulos fiscales ante la covid-19 por 11.7 billones de dólares (12 % del PIB) a nivel mundial para finales del 2020, cifra de la cual las economías avanzadas participan con el 20 % de su PIB, las emergentes con 6 % y las economías en desarrollo con 1.8 por ciento.

Los resultados en México de implementar una política monetaria restrictiva de objetivo de inflación, según las normas del nuevo consenso macroeconómico para mantener estable el tipo de cambio y lograr el equilibrio macroeconómico y, al mismo tiempo, aplicar una política de “gasto reflacionario llamada consolidación, forma elegante de decir austeridad como vía de crecimiento” [Blyth, 2013: ix-x y 2], ha reducido el presupuesto público a 26 % del PIB en el 2020. Solo durante la pandemia por covid-19, “[esta] política permanente, a través de la cual un gobierno recorta el gasto agregado lo suficiente, a fin de ajustar la economía a las leyes del mercado” [Parguez,

2013: 158], ha revertido la tendencia a la baja. No obstante, el incremento relativo del gasto público –como es posible observar en la gráfica 2– es insuficiente en gasto de capital, en inversión, para ejercer un efecto multiplicador de la demanda. De no ser por las remesas, la demanda interna caería de forma más acelerada.

Gráfica 2. México: gasto gubernamental e inversión total, 1998-2021 (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del IMF World Economic Outlook Database.

De la misma manera, la pandemia, una vez más, dejó al descubierto que el modelo de crecimiento orientado al comercio exterior no tiene un impacto positivo en la creación de puestos de trabajo, no es sustancial para elevar la demanda doméstica ni contribuye al crecimiento económico. El cuadro 2 nos muestra con claridad que los sectores exportadores: manufactura, agricultura y minería han recuperado los niveles prepandémicos, excepto la industria automotriz por la falta de semiconductores, sin embargo, la demanda interna permanece por debajo del grado necesario para impulsar la inversión.

Cuadro 2. Tasa de crecimiento de los sectores económicos (2019 = 100)

	SECTOR PRIMARIO					SECTOR SECUNDARIO				SECTOR TERCIARIO				
	ene-19	mar-20	abr-20	may-20	jun-20	jul-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	ene-21	feb-21	mar-21
Equipo de computación	100	98.3	77.3	76.9	94.0	103.2	99.1	102.7	102.8	100.8	107.6	105.9	105.8	106.3
Minería	100	104.3	98.1	97.3	98.0	99.1	100.6	101.0	102.0	101.8	101.7	102.4	105.4	102.1
Agricultura	100	103.1	99.2	99.6	94.3	106.2	100.3	102.4	103.7	102.0	97.0	101.1	101.1	102.5
Fabricación de alimentos	100	101.5	100.5	99.2	99.6	100.5	99.6	100.9	101.2	101.0	101.5	101.1	101.2	101.5
Servs. salud y educación	100	97.1	98.2	97.8	97.8	96.3	98.3	98.4	98.8	98.5	99.0	99.2	99.3	99.6
Servicios financieros	100	99.8	97.2	98.7	98.7	98.6	98.8	99.2	99.0	98.7	98.0	98.1	97.3	98.5
Ventas al menudeo	100	97.5	68.0	80.3	80.3	94.4	92.3	93.1	97.0	99.7	97.7	96.4	96.2	96.5
Maquinaria y equipo	100	82.0	55.8	74.6	74.6	76.3	81.4	82.2	86.9	87.6	89.1	89.1	88.3	95.9
Equipo de transporte	100	79.9	13.6	73.5	73.5	92.1	88.5	93.2	93.6	93.7	95.7	92.2	83.4	92.5
Construcción	100	88.4	58.0	71.1	71.1	71.5	79.7	76.0	79.6	81.4	79.8	81.5	83.5	83.4
Entretenimiento	100	89.2	69.4	70.9	70.9	79.5	79.4	80.4	80.9	81.0	79.5	80.8	81.1	83.1
Hotelería	100	72.2	28.9	31.4	31.4	38.8	47.4	58.2	59.2	60.3	62.3	59.9	60.0	65.0

Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi).

Nota: se tomaron las actividades relevantes por su peso en el PIB, y en generación de empleos.

IV. Reflexiones finales

Como se insiste en el documento, el seguimiento de la política monetaria inspirada en la teoría convencional de metas de inflación, tipo de cambio estable, guiada por una regla que fija la tasa de interés, y una política fiscal igualmente restrictiva que guarda una estrecha coordinación al aceptar las recomendaciones de no endeudarse por encima de un límite establecido como porcentaje del PIB y aplicar un régimen de consolidación fiscal, difícilmente podría conducir a que México pudiera subsanar las debilidades económicas y sociales, e impulsar un crecimiento con un gasto público capaz de elevar la demanda interna y proteger a la población en situación de pobreza, sin oponer resistencia a la presión social.

Por el contrario, las formas voluntarias de austeridad (deflación) instrumentadas en las últimas dos décadas en México han aumentado la informalidad laboral, el cuasiestancamiento, la caída del PIB y, como lo ha mostrado la pandemia por covid-19, incrementaron los grados de desnutrición y alentaron la proliferación de enfermedades crónico-degenerativas, preconizando una mayor vulnerabilidad de los sectores inscritos en los deciles de ingresos más bajos, a quienes el gobierno dirige sus programas de transferencias sociales. Dado el ensanchamiento de la desigualdad de ingresos, los resultados son insuficientes y exigen un impulso a la inversión para crear puestos de trabajo.

Estas son las bases para formular la sugerencia de responder a la crisis con medidas económicas acordes a las finanzas funcionales, con un gobierno participativo encargado del gasto agregado, sostenido al nivel necesario para alcanzar el pleno empleo, combinando satisfactoriamente el gasto público con la fiscalidad, a fin de no sobre-endeudarse, y evitar un aumento de la inflación por exceso de demanda. Asimismo, la política fiscal promotora de la inversión y el empleo debe preocuparse por incrementar la productividad, el valor agregado y los salarios reales, sin descuidar las estrategias públicas orientadas a mejorar la infraestructura, los servicios de salud, educación, seguridad y protección social.

REFERENCIAS

- Arestis, Philip [2009a], “Fiscal Policy within the ‘New consensus Macroeconomics’ Framework”, in Creel, J. & Sawyer, M. (eds.), *Current Thinking on Fiscal Policy*, Basingstoke, U.K., Palgrave Macmillan: 6-27.
- [2009b], “New consensus Macroeconomics: A critical Appraisal”, in Hein, E.; Niechoj, T. & Stockhammer, E. (eds.), *Macroeconomic Policies on Shaky Foundations—Whither Mainstream Economics?*, Marburg, Germany, Metropolis.
- Arestis, Philip & De Antoni, Elisabetta [2009], “Minsky’s Financial Instability hypothesis: the crucial role of Fiscal Policy”, in Creel, J. & Sawyer, M. (eds.), *Current Thinking on Fiscal Policy*. Basingstoke, U.K., Palgrave Macmillan: 51-77.
- Arestis, Philip & Sawyer, Malcolm [2010], “On the Effectiveness of Monetary and Fiscal Policy”, *Review of Social Economics*, 62(4): 441-463.
- Aspromourgos, Tony [2014], “Keynes, Lerner, and the question of public debt”, *History of Political Economy*, 46(3): 409-433. Retrieved from <<https://varoufakis.files.wordpress.com/2014/01/ta-on-debt-paper-1.pdf>>.
- Banco de México [Banxico] [2020], “Medidas financieras y regulatorias implementadas para preservar la estabilidad financiera en varias jurisdicciones”, *Banco de México*. <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/recuadros/%7BC1EAD7A4-103E-363F-FCDE-94265ED40D9E%7D.pdf>>.
- Banco Mundial [2020], “Comercio (% del PIB)”, *Datos Banco Mundial*. <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS>>.
- Blyth, Mark [2013], *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, New York, Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2019], “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile, *Cepal*.
- Desilus, Brendeff [2020], “Fiscal Policy in Argentina, Brazil, and Mexico and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, *The Levy Economics Institute Working Paper*, no. 960, July, *Collection*, Annandale-on-Hudson New York, Levy Economics Institute of Bard College: 1-19. Retrieved from <https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_960.pdf>.
- Epstein, Gerald [2009], “The case of capital control revised”, in Goldstein, J. P. & Hillard, M. G. (eds.), *Heterodox Macroeconomics: Keynes, Marx and globalization*, Abingdon-on-Thames, U.K., Routledge.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), (varios años). Recuperado de <<https://www.inegi.org.mx>>.
- International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook Databases*. International Monetary Fund. Retrieved from <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>>.
- Kalecki, Michal [1977 (1954)], *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1977 (1971)], *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, John Maynard [2000 (1936)], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kregel, Jan [2019], “Global Imbalance and the Trade War”, *Levy Institute Policy Note* 2019/2, Annandale-on-Hudson New York, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman [1982], *Can “It” Happen Again?*, New York, M. E. Sharpe.
- Palley, Thomas [2012], “The Rise and Fall of Export-led Growth”, *Investigación económica*, vol. LXXI, 280, abril-junio: 141-161. Recuperado de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v71n280/v71n280a6.pdf>>.
- Parguez, Alain [2013], “La Era de la Austeridad”, *Ola financiera*, núm. 15, México, UNAM: 158-183.
- Sawyer, Malcolm [2019], “Approaching Budget Deficits, Debts and Money in a Socially Responsible Manner”, in Arestis, Philip & Sawyer, Malcolm (eds.), *Frontiers of Heterodox Macroeconomics*, Basingstoke, U.K., Palgrave Macmillan: 45-87.
- Schumpeter, Joseph A. [1983 (1942)], “El proceso de la destrucción creadora”, en Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, España, Orbis: 118-124.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2020], “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública”, México, SHCP.
- Woodford, Michael [2003], “Inflation Targeting and Optimal Monetary Policy”, *Prepared for the Annual Economic Policy Conference*, October 16-17, Federal Reserve Bank of St. Louis / Princeton University, October 8: 1-53. Retrieved from <<http://www.columbia.edu/~mw2230/StLFed.pdf>>.

CAPÍTULO 6. POLÍTICA FISCAL CONTRACÍCLICA Y PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO EN MÉXICO ANTE LA COVID-19

EUFEMIA BASILIO MORALES¹

Desde su inicio en 2019, la pandemia derivada de la covid-19 paralizó a varias economías, contrayendo la actividad productiva en gran parte del mundo y dando origen al inminente inicio de una crisis a nivel mundial, que, para algunos expertos, será más grave que la de 1929. Afectando, en mayor medida, a los países en desarrollo y a las economías de América Latina.

Es imperante que estos países establezcan estrategias específicas y dirigidas a retomar el crecimiento económico, generar empleo y apalear la crisis actual, que retomen el papel activo del Estado como rector principal de la economía. Ya que, si se sigue bajo las premisas ortodoxas del libre mercado, la crisis se puede profundizar aún más, por lo que es imprescindible la intervención gubernamental para hacer frente a la situación económica mundial.

En el caso de México, el Estado y la política fiscal jugaron un papel fundamental en la estrategia de crecimiento económico hasta finales de la década de 1970. Bajo una estructura financiera regulada, el gasto público se convirtió en el factor determinante y dinámico del proceso de industrialización, que había iniciado a mediados de la década de 1940. Resultado de ello fue el crecimiento sostenido del producto, acompañado de estabilidad financiera, cambiaria y de precios.²

¹ Este capítulo se realizó en el marco del proyecto PAPIIT IN301820 “Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina”.

² Mientras el gasto público se orientaba al financiamiento de la infraestructura básica que requería el proceso de industrialización y urbanización, la política de ingresos públicos apoyaba la acelerada acumulación en el sector manufacturero, mediante el abastecimiento de bienes y servicios públicos a precios, tarifas subsidiadas y exenciones fiscales.

La desregulación económica, con la consiguiente eliminación gradual de la participación del Estado en la economía, anuló el efecto contracíclico que había desempeñado la política fiscal. Aunado a esto, la instrumentación de políticas monetarias restrictivas de altas tasas de interés, atractiva para los capitales externos de corto plazo, pero costosa para el financiamiento de las actividades productivas, ha obstaculizado la recuperación de la actividad económica, por un lado, y reproducido el déficit público por el otro. Esto último, como consecuencia del servicio de la deuda interna que genera la política de esterilización de divisas.

Esta estrategia ha subordinado los objetivos tradicionales de la política fiscal a la estabilización del nivel de precios volviendo con ello a una relativa estabilidad y saneamiento de las finanzas públicas a costa del estancamiento económico. La reestructuración económica, basada en la desregulación del sector externo y financiero, ha generado una fuerte inestabilidad en el crecimiento acompañada de estabilidad de precios, misma que ha descansado en la contracción del gasto público que, de ser una variable dinamizadora de la actividad económica, se ha convertido en un mecanismo de estabilización de la moneda y del sector financiero. Las condiciones de estabilidad monetaria y saneamiento de las finanzas públicas se han cumplido, sin embargo, el crecimiento del producto y el empleo siguen registrando una tendencia muy irregular.

Y es que, bajo las políticas económicas de ajuste y estabilización de corte ortodoxo, implementadas en los últimos sexenios, no existe la posibilidad de expandir el gasto público deficitario con el propósito de combatir el lento crecimiento económico experimentado en nuestro país. La instrumentación de este tipo de política en México ha demostrado su carácter contradictorio, porque la disminución del gasto público ha generado efectos procíclicos, que se reflejan en altas tasas de desempleo y graves problemas de oferta agregada, en particular en sectores productivos fundamentales, como el agrícola.

El objetivo de este documento es analizar la relación que guarda la política fiscal con el crecimiento económico en México, en el marco de las políticas de estabilización monetaria que se viene aplicando desde 1983. Para ello, se analiza la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico en México en el periodo 1960-2020. Al final, se hacen reflexiones y recomendaciones de política económica de frente a la afectación económica actual derivada de la pandemia por covid-19.

I. La política fiscal y el crecimiento económico en México

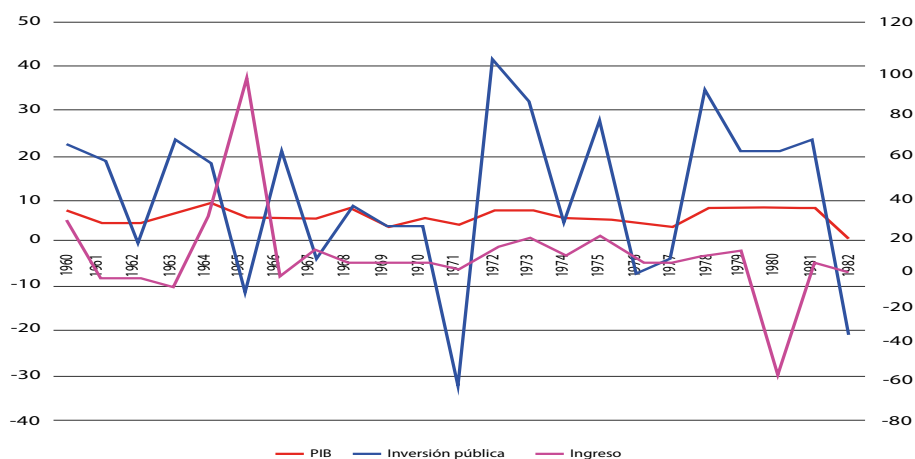
La política fiscal en México cumplió un papel central en la instrumentación de la estrategia económica del *desarrollo estabilizador*, por un lado, la política de gasto público estimuló la expansión de la demanda agregada, tanto pública como privada. En el caso de la primera, mediante el crecimiento de la inversión pública en infraestructura básica; en cuanto a la demanda privada, a través de la política de transferencias y subsidios al consumo básico de los sectores trabajadores; y por la otra, la política de ingreso público estimuló la acelerada acumulación de capital en el sector industrial, mediante el abastecimiento de insumos industriales baratos, bajos precios de bienes y servicios públicos y un esquema tributario favorable a las utilidades. La combinación de estas dos estrategias permitió la valorización rápida del capital privado y, por ende, la generación de altos niveles de ganancias.

El periodo 1959-1970 se caracterizó por un crecimiento económico dinámico acompañado de estabilidad en los precios, sostenido por el proceso de industrialización acelerado con efectos multiplicadores sobre el mercado interno, altamente protegido de la competencia internacional. Bajo esta estrategia económica, el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa promedio anual del 6 %, acompañado de una tasa de inflación promedio anual, inferior al 3 por ciento.

Durante el periodo 1940-1970, 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. Su impacto en la configuración de expectativas de alta rentabilidad, tuvo efectos multiplicadores y de “arrastre” sobre la inversión privada [Ortiz, 2003].

Ello explica la relación directa que guarda el gasto público con la evolución de la actividad económica y los ingresos públicos. El año de 1964 marca la cúspide de este dinamismo, con una tasa de 38 %, 31 % y 11 %, para los ingresos, el gasto y el PIB, respectivamente. Durante el periodo 1940-1970 la inversión pública desempeñó un papel estratégico en el dinamismo económico ante la falta de capacidad del capital privado para impulsar y sostener por sí misma el crecimiento económico. Así, la inversión pública en infraestructura básica para los sectores de telecomunicaciones, energía, transporte y agrícola buscó estimular la inversión privada, para expandir la demanda agregada. En este sentido, se puede afirmar que la inversión

Gráfica 1. *Relación inversión pública-producto, 1960-1982*
(tasas de crecimiento)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, tomados en tasas de crecimiento a precios de 1980.

pública cumplió un papel de “arrastre” y complemento de la inversión privada [Ayala, 2000]. De ahí que el crecimiento alto y sostenido del PIB, durante el periodo 1960-1970, se explique en gran medida por las altas tasas de crecimiento de la inversión pública. Así, esta última, conjuntamente con el efecto expansivo del gasto social, estimularon la demanda agregada por la vía de las transferencias y subsidios al consumo de los grupos mayoritarios de la población (gráfica 1).

En el periodo del desarrollo estabilizador, se le asigna al endeudamiento público externo el papel de corrector de dos tipos de desajustes. Internamente, la deuda externa fungía como complemento del ahorro público y privado, que permitió que el gobierno expandiera su ritmo de gasto e inversión. Externamente, jugaba el papel de complemento de ahorro en divisas, que permitió el financiamiento del déficit de la balanza en cuenta corriente sin afectar el nivel de reservas internacionales.

La crisis de la deuda externa de 1982 marcó un punto crítico en la evolución de la economía mexicana, ya que se interrumpe el crecimiento estable y sostenido que se mantuvo a lo largo de más de cuatro décadas, en tanto 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. Para hacer frente a la crisis en 1983 se instrumentó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos de corto plazo eran, por un lado, controlar la inflación, para impedir una espiral inflacionaria y, por el otro, revertir el desequilibrio externo, para cumplir con el servicio de la deuda externa. La meta de mediano plazo era establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en el cambio estructural. Este cambio se sustentaba en dos ejes, por un lado, se proponía la profundización del proceso de liberalización financiera y, por el otro, se fija la meta de consolidar la privatización de la economía, reduciendo la participación del Estado en la actividad económica. En otras palabras, un modelo de crecimiento basado en la desregulación económica y la liberalización financiera y comercial.³

La débil recuperación económica acompañada de fuertes presiones inflacionarias muestra el fracaso del PIRE. En este marco, a principios de 1987, se presentó un nuevo programa económico, denominado Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), basado en una política expansionista para evitar el estancamiento económico. Las principales medidas fueron la liberalización del crédito interno para bajar las tasas de interés y alentar la inversión, paralelamente se contrajo el gasto público y se renegoció la deuda con la comunidad financiera internacional.

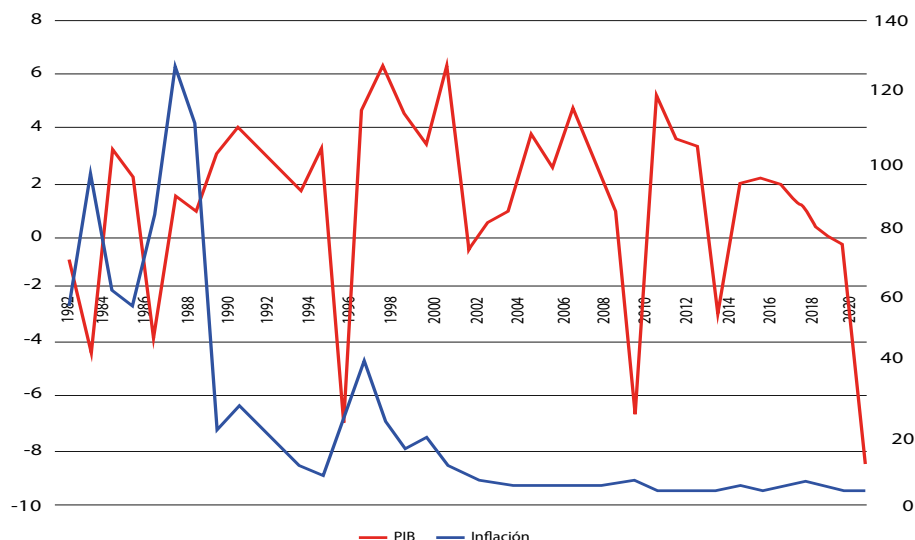
A mediados de 1982, la fragilidad de las variables macroeconómicas era evidente; el PIB registró una tasa de crecimiento anual negativo de 0.62 %, luego de un largo periodo de crecimiento ininterrumpido, de casi 20 años. Por su parte, la inflación registró una tasa de 60 %, perdiéndose la estabilidad en los precios.

Durante todo el periodo 1983-1988, el producto real prácticamente se mantuvo estancado, mientras que la inflación promedio anual fue de 75 %, y el déficit público representó el 28.8 % del PIB, en promedio anual (gráfica 2). A finales de 1987, en el marco de la caída de las bolsas de valores de los principales centros financieros internacionales, el desplome de la Bolsa

³ Bajo este marco, se inician los cambios estructurales en dos direcciones. Por un lado, se emprende la venta de empresas públicas y el saneamiento de las finanzas públicas, como condición necesaria para alcanzar la recuperación en el mediano plazo. Con tal propósito, la política fiscal se enfocó en dos objetivos: 1) aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales y 2) reducir los gastos públicos, para abatir el déficit fiscal, además de avanzar en la renegociación de la deuda externa. Por otro lado, se instrumentan medidas para liberalizar el sector comercial externo, ya que se considera que la apertura comercial elevará la competencia del sector exportador [Aspe Armella, 1993].

Mexicana de Valores, aunado al débil crecimiento de la economía, generó un ambiente de incertidumbre provocado por una inercia inflacionaria que alentó la fuga de capitales y que culminó con la devaluación del peso en noviembre de 1987, lo que colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Gráfica 2. *Relación PIB inflación, 1983-2020 (tasas de crecimiento)*



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI Cuentas Nacionales y Banco de México.

En un marco macroeconómico marcado por la recesión y las presiones inflacionarias inerciales, en diciembre de 1987, inicia el tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación basado en el sector externo y en las libres fuerzas del mercado. El gobierno argumentó que para que el nuevo modelo funcionara era necesario el equilibrio fiscal, y la apertura comercial; se suponía que esta última, por su efecto competitivo, permitiría el control y estabilidad de la inflación.

Durante el periodo 1995-2020, los logros en materia de inflación y saneamiento de las finanzas públicas, tuvieron costos económicos y sociales muy altos, ya que el crecimiento del PIB fue altamente irregular; de tal forma que no logró compensar la caída acumulada en el empleo que se registró durante el periodo de ajuste 1983-1987. Por otro lado, el restablecimiento de los flujos de capitales externos les permitió financiar el déficit en la cuenta corriente.

El establecimiento del control de la inflación como objetivo prioritario de la política monetaria ha anulado el poder de la política fiscal para estimular la demanda agregada. Este manejo de la política fiscal se desprende de la tesis neoclásico-monetarista que establece la relación de causalidad entre el déficit público y la inflación. Sin embargo, dejan de lado el efecto negativo que la contracción del gasto público provoca en el consumo e inversión privados y, por ende, en los ingresos públicos. A pesar de la fuerte contracción de la actividad económica registrada durante los años 1995-1997 se continuó con el objetivo de mantener finanzas públicas sanas, mediante la reducción del gasto público. Para amortizar los efectos contractivos de esta medida, se introdujeron cambios en la estructura del gasto; el gasto corriente elevó su participación en el gasto total a partir de 1989, mientras que el gasto de capital se mantiene en un porcentaje de 15 % en promedio anual, registrando su mayor participación en 1983-1984, con un 20 %. Para el periodo 1988-1994, el gasto corriente mantenía una participación alta, 68.42 % en promedio anual y el gasto de capital del 10.13 %, en promedio anual. Para el periodo 1995-2005, el gasto corriente disminuye su participación en el gasto total; por su parte, el gasto de capital inicia una tendencia a la baja desde 1995. En este contexto, la política fiscal, a través de la disminución del gasto público, tuvo una función procíclica, al eliminar los mecanismos compensatorios tradicionales sin ser remplazados por otros.

La anulación de la función anticíclica del gasto público ha impedido que se restablezca el crecimiento económico, ya que el menor gasto público como condición para mantener finanzas públicas “equilibradas”, no se ha visto compensado por la mayor inversión privada en sectores estratégicos de la economía, como el agrícola y en la pequeña y mediana empresa.

Entre los años 1988-1989, se da el tránsito de una política ortodoxa a una heterodoxa de ingresos que permite controlar la inflación en el corto plazo, pues para 1989, la tasa de inflación pasó de 130 a 20 %, respectivamente. Bajo esta estrategia heterodoxa se establece la estabilidad monetaria y el saneamiento de las finanzas públicas como uno de los objetivos prioritarios de corto plazo.

La disciplina en la conducción de la política fiscal se ha reflejado en una reducción significativa del déficit público. El déficit económico del sector público es cada vez más pequeño y se sitúa, para el año 2014, en 1.3 % del PIB. La disciplina fiscal se ha combinado con una estrategia de manejo de la deuda pública enfocada a reducir su costo y alargar su perfil de vencimientos, contribuyendo a promover un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza.

La política de deuda pública interna en México –que históricamente había cumplido el papel de estimular el crecimiento económico a través del gasto público deficitario– a partir de la desregulación financiera, asume un papel antiinflacionario, que obliga al gobierno a pagar altas tasas de interés, cuyo costo fiscal es muy caro para el erario. En otras palabras, la deuda interna ha dejado de cumplir su papel de fuente de financiamiento del déficit fiscal anticíclico, para propiciar la acumulación y patrocinio de reservas internacionales, que permiten financiar el déficit en cuenta corriente y controlar la inflación vía la estabilización de los flujos de capital externo. En general, se busca cumplir la función de estabilizador del sector externo y del nivel de precios, a través del mantenimiento de un tipo de cambio nominal estable.

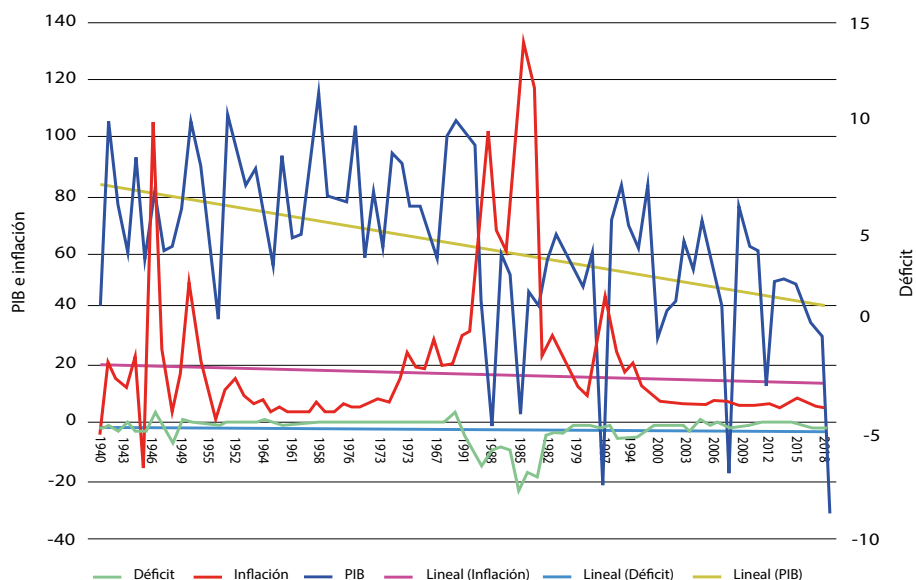
En la gráfica 2, se observa el comportamiento del crecimiento y la inflación para México en el periodo 2006 a 2020, en esta observamos que los niveles de crecimiento fueron muy bajos desde sexenios pasados, pero en el inicio del presente hubo una caída en los primeros trimestres; además, la inflación se mantuvo baja, cumpliendo los mandatos del modelo de metas de inflación de no acelerar los precios a más de $3\pm 1\%$, modelo que se ha mantenido hasta la fecha.

Así, en la relación entre PIB, inflación y déficit primario, se abarcan tres etapas. La primera, de 1960 a 1975, que se caracteriza por un crecimiento más estable, en el sentido de que las fluctuaciones en el PIB fueron menos profundas. Crecimiento que fue acompañado de una estabilidad en precios y un bajísimo déficit primario. En esta etapa, es claro que el crecimiento en el producto evita presiones en los precios y en las finanzas públicas. Como se puede apreciar en la gráfica 3.

En la segunda etapa, que va de 1976 a 1987, los cambios en el crecimiento del producto son sumamente bruscos, provocando inestabilidad monetaria y un deterioro de las finanzas públicas. Para la tercera etapa, que comprende los años 1988-2020, las políticas de ajuste macroeconómico y estabilidad financiera no han sido capaces de restablecer el crecimiento económico, el cual registra una alta irregularidad. De tal forma que el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación han descansado en la contracción de la actividad económica (gráfica 3).

Podemos concluir diciendo que la reestructuración económica basada en la desregulación del sector externo y financiero ha generado una fuerte inestabilidad en el crecimiento, acompañada de una contención de la inflación. Esta última ha descansado en la contracción del gasto público que, de ser una variable dinamizadora de la actividad económica, se ha convertido en un mecanismo de estabilización de la moneda y del sector financiero.

Gráfica 3. PIB, inflación y déficit, 1960-2020



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México.

Por su parte, la política de deuda pública interna –que años atrás cumplió el objetivo de estimular el crecimiento económico a través del gasto público deficitario–, en la nueva estructura económica desregulada ha pasado a desempeñar el papel de protección de las reservas internacionales. Los altos rendimientos pagados por la acumulación de estas, con claro objetivo antiinflacionario, son un indicio de ello y, en consecuencia, del alto costo fiscal. Mientras se priorice la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal será el requisito indispensable para combatir la inflación, en detrimento del crecimiento del producto y el empleo. Es necesario replantear el papel que debe desempeñar la política fiscal en la economía, ya que se ha demostrado que no tiene por qué resultar nociva o dañina como lo aseveran las corrientes de pensamiento ortodoxas. Lejos de eso resulta una poderosa herramienta para estimular el crecimiento económico vía la demanda agregada, como lo hemos explicado.

II. Estrategias de política ante la pandemia covid-19

Ante la crisis actual derivada de la pandemia, la mayoría de los gobiernos han aprobado programas de apoyo con montos adicionales de recursos públicos que, en algunos casos, alcanzan casi el 20 % de su PIB, cosa que no ha ocurrido en el gobierno mexicano.

Lo anterior resulta preocupante, ya que cabe recordar que, incluso antes de la pandemia en México, en el primer año del presente gobierno había ya porcentajes muy bajos de crecimiento económico, encarando niveles negativos desde el tercer semestre del 2019 del presidente Andrés Manuel López Obrador, debido a la persistencia del uso de la política fiscal procíclica.

Haciendo uso, además, del presupuesto de manera muy similar a como se venía ejerciendo en administraciones pasadas, evitando riesgos y siguiendo un marco macroeconómico prudente, buscando los mismos objetivos que se perseguían en sexenios pasados, tales como: control de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas, pero sin preocuparse por el crecimiento económico, con lo que se han obtenido indicadores macroeconómicos estables, pero un pobre crecimiento.

En consecuencia, en el marco de la austeridad que se promulga actualmente, y de una política económica de ajuste y estabilización, no hay posibilidad de expandir el gasto público deficitario con el propósito de combatir el lento crecimiento económico experimentado en nuestro país. Aunado a ello, el gasto destinado a programas sociales del actual gobierno compromete un porcentaje importante de recursos del presupuesto en gasto corriente, ya que los recursos que se planean ahorrar por medio de la reducción del gasto público y de la corrupción resultan insuficientes para la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de dichos programas.

En sexenios pasados, en el marco de las políticas ortodoxas implementadas, como hemos revisado en el apartado anterior, la economía mexicana vivió condiciones de recesión, estancamiento y bajo crecimiento económico, mismas que, de acuerdo con el nuevo gobierno, quedarían atrás al enfrentar la situación económica adversa con políticas distintas a las antes establecidas. En este sentido, se esperaba que el Estado volviera a tener un papel preponderante en la economía, así como que el gasto público fuera de nuevo motor de crecimiento, lo cual no ocurrió, dado que los objetivos de política siguen estando encaminados a la estabilidad de las variables clave

de política fiscal, tales como gasto, deuda y déficit, temiendo que estas se incrementen y afecten la economía, como aseveran las corrientes de pensamiento ortodoxas.

Lo cierto es la importancia de entender la política fiscal y, en general, el gasto público y el déficit fiscal como una herramienta de las finanzas públicas, y no como una carga, aspecto que cobra relevancia en momentos de desaceleración como el actual en el que intentar mantener “finanzas públicas sanas” es un principio cuestionable, ya que supone el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, lo cual no es aconsejable en momentos de crisis; cuando más bien se debe hacer uso tanto del gasto público como del déficit público de forma contracíclica para hacer menos pronunciadas las contracciones del ciclo económico.

III. Reflexiones finales: recomendaciones de política ante los efectos económicos derivados de la pandemia por covid-19

El modelo económico implementado a partir de los ochenta en América Latina, y en México en particular, tiene que cambiar, dado que no ha logrado desde su origen incentivar el crecimiento económico a niveles que lo hicieran cuando el estado tuviera un papel activo en la economía, y el gasto público como motor de desarrollo. Este modelo tuvo que haber cambiado hace años, cuando empíricamente quedó demostrada su imposibilidad de incentivar el crecimiento y desarrollo económicos. Pero ahora, ante la situación actual, es apremiante hacerlo, ya que estamos empezando a sentir los impactos de una crisis que, dicho por muchos, será más fuerte que mundial en los años veinte.

Los países que han tenido un éxito parcial en el manejo de la crisis actual y su recuperación son aquellos que se caracterizan por tener un Estado fuerte, como China, Canadá, Japón, Alemania y Rusia. En este marco, es necesario que en México se retome el papel activo del Estado y, particularmente, el de la política fiscal contracíclica para aminorar los periodos de recesión, mediante el uso del gasto público que incentive el crecimiento económico, ya que las políticas de corte procíclico implementadas desde hace años, cuya única meta es el equilibrio en las finanzas públicas, solo ha

generado condiciones de desequilibrio económico, alto desempleo y una inequitativa distribución del ingreso.⁴

Ante tal situación, el presidente Andrés Manuel López Obrador tiene ante sí la oportunidad de dar una reorientación a la política económica, pensando que en esta crisis solo se podrá salir de manera exitosa, si se tiene un Estado fuerte, como lo hemos mencionado en este capítulo. Y para ello hay que acabar con las ataduras ortodoxas del pasado que, como señalamos también, se siguen reproduciendo en el gobierno actual.

El gobierno tiene en sus manos la posibilidad de tomar una medida de izquierda, esto es, hacer del Estado un agente económico activo, con capacidad de intervenir en la economía como lo fue en el periodo de desarrollo estabilizador, devolviéndole a la política fiscal mayor margen de acción y la capacidad de actuar contracíclicamente para incentivar el crecimiento económico de largo plazo.

REFERENCIAS

- Alarco Tosoni, German y Del Hierro Carrillo, Patricia [2006], “Lecciones de la política fiscal anticíclica norteamericana para América Latina”, en *Investigación Económica*, vol. LXV, 255, enero-marzo: 159-201.
- Alcides, José Lasa [1997], *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

⁴ Estos cambios implican la revisión de la autonomía del Banco de México, pues en la medida que la operación de la política monetaria se desligue del objetivo del crecimiento del producto y el empleo, la política fiscal no será capaz de generar efectos contracíclicos. En este mismo sentido, se debe ubicar la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y control de las actividades financieras para asegurar el financiamiento y fondeo de la inversión productiva. Asimismo, es necesario aumentar las transferencias monetarias y pensar en un ingreso mínimo para los mexicanos que se vean afectados en periodos de contingencia como ha ocurrido en otros países, garantizando también las transferencias económicas a los que menos tienen para sobrevivir dignamente a la pandemia.

- Arestis, P. y Biefang-Frisancho Mariscal, I. [2000], "Capital Stock, Unemployment and Wages in the UK and Germany", *Scottish Journal of Political Economy*, 47(5): 487-503.
- Arestis, Philip & Sawyer, Malcom [2003], "On the effectiveness of monetary policy and fiscal policy", *The Levy Economics Institute, Working Paper*, núm. 369.
- [2003a], "Reinventing Fiscal Policy", *The Levy Economics Institute, Working Paper*, no. 381.
- [2003], "Reiventing Fiscal Policy", *Working Paper*, no. 381, New York, The Levy Economics Institute of Bard College.
- Aspe Armella, Pedro [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, José [2000], *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica: 51.
- Barro, Robert [1989], "The Ricardian approach to budget deficits", *Journal of Economic Perspectives*, 3(2): 37-54.
- Basilio, Eufemia [2016], *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México*. México, UNAM.
- Bernanke, Ben y Mishkin, Frederic [1997], "Inflation targeting: A new Framework for Monetary Policy?", *Journal of Economics Perspectives*, 11(2): 97-116.
- Chirinko, Robert [1993], "Business fixed investment spending: Modeling strategies, Empirical results, and policy implications", *Journal of Economic Literature*, 31(4): 1875-1911.
- Fazzari, Steven [1993], "Monetary policy, financial structure, and investment", Chapter 3 in *Transforming the U.S Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, New York, M. E. Sharpe.
- [1994-95], "Why doubt the effectiveness of keynesian fiscal policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, 17 (2): 231-248.
- Fazzari, Steven & Petersen, Bruce [1993], "Working capital and fixed investment: New Evidence on Financing Constraints", *Rand Economic Journal*, no. 24: 328-342.
- Fondo Monetario Internacional [FMI] [2019], *World Economic Outlook. Global Manufacturin Downturn, Rising Trade Barriers*, October, Washington, D.C.
- Green, Rosario [1981], *Estado y banca transnacional en México*, México, Nueva Imagen.

- Levy Orlik, Noemí [2001], *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión México, 1960-1994*, México, Facultad de Economía UNAM.
- López González, Teresa y Manrique Campos, Irma (coords.) [2005], *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mendoza Bellido, Waldo [2007], “¿Puede una expansión fiscal ser contractiva? La efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública”, *Economía*, 30(59-60), febrero, Lima.
- Ortiz Palacios, Luis Ángel [2003], *Reforma tributaria y financiamiento del gasto público en México. Bajo crecimiento y déficit público. Los retos de la política fiscal en México*, México, Centro Político Mexicano, Agrupación Política Nacional.
- Parguez, Alain [1990], “Le mythe du déficit au regard de la théorie du circuit”, en *Economies et Sociétés*, tomo XXIV, núm. 2, febrero: 129.
- Solís, Leopoldo y Ghigliazza, Sergio [1963], “Estabilidad económica y política monetaria”, en *El Trimestre Económico*, vol. XXX (2), núm. 118, abril-junio.
- Stiglitz, Joseph [1997], *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh.

CAPÍTULO 7. EL T-MEC Y EL PROTECCIONISMO REGIONALIZADO: LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE MÉXICO BAJO EL DOMINIO ESTADOUNIDENSE

MATEO CROSSA

A pesar de que hay una gran diversidad de perspectivas que intentan comprender las transformaciones sobre las cuales está girando la economía mundial en la actualidad, especialmente en el contexto de la profunda contracción económica causada por la pandemia de la covid-19, se podría afirmar que existen puntos de vista coincidentes en los estudios sobre el desarrollo industrial y las cadenas internacionales de producción, donde se tiende a poner atención a los impactos que está generando la pandemia, al avance en las transformaciones científico-tecnológicas y a la creciente tensión entre grandes potencias en el despliegue internacional de las cadenas globales de suministro. Como consecuencia de esta reestructuración en curso, es cada vez más evidente y analizada la tendencia hacia la profundización de patrones de regionalización de los procesos productivos, lo que también se conoce comúnmente como *nearshoring*.

Si bien no son tan claros aún los cambios que están ocurriendo en el despliegue espacial de los procesos de producción, todo parece indicar que las cadenas globales de valor, tal y como se conocieron durante los años noventa de auge del Consenso de Washington, están entrando en una fase de transición marcada por la crisis sanitaria y la creciente competencia entre las grandes economías del mundo, especialmente entre EUA y China. Esta gran tensión –que solo parece intensificarse cada día– ha puesto freno a la llamada internacionalización horizontal de la producción que se vivió en las últimas tres décadas, para dar paso a políticas comerciales que, entre otras cosas, fomentan la localización de la producción en regiones cercanas a los mercados, con el fin de fortalecer la “resiliencia regional” en las cadenas de valor.

Una de las iniciativas de política comercial más destacables en este contexto de regionalización productiva, fue la puesta en marcha del Tratado México-EUA- Canadá (T-MEC) en julio de 2020, durante un contexto

marcado por la crisis sanitaria y la retórica del presidente Donald Trump en torno al lema “Make America Great Again”.¹ Este acuerdo llegó a la escena pública para reeditar una arquitectura comercial que blinde a la región norteamericana con las garantías de competitividad y ganancia, especialmente para las corporaciones estadounidenses, frente a la agitada y peleada disputa por el mercado mundial.

Especialmente relevantes, dentro del T-MEC, son los cambios que se han implementado en la industria automotriz, donde destaca la reedición de reglas de origen que exigen a las firmas automotrices y a las corporaciones de autopartes –así como a los productores de acero, aluminio y vidrio– cumplir con elevados contenidos regionales (norteamericanos) requeridos para que los automóviles puedan ingresar a cualquiera de los tres países sin imposiciones arancelarias.² Estas nuevas reglas de origen se establecen con el fin de fomentar una regionalización norteamericana de la industria automotriz que, como se demostrará en este trabajo, proteja a las corporaciones estadounidenses frente a la creciente competencia de grandes firmas globales.

Pero esta política económica que aquí se caracterizará como “proteccionismo regional desigual” no es nueva ni se inauguró con el T-MEC. La industria automotriz, tal y como la conocemos en México actualmente, surgió en la década de los 80, al mismo tiempo que el país se rearticulaba a la economía mundial impulsado por la agresividad de políticas neoliberales, privatizaciones de bienes estatales y caídas salariales. Desde aquellos años, comenzaban a ponerse en marcha agendas de políticas de proteccionismo regional desigual, comandadas por el interés de las corporaciones estadounidenses, las cuales buscaban incorporar a México a la integración norteamericana desde un lugar subordinado y dependiente.

Un recorrido analítico por las políticas comerciales en torno a la industria automotriz, tal y como se hará en este trabajo, permite afirmar que, si bien las nuevas reglamentaciones del T-MEC son novedosas y muy probablemente vayan a generar cambios importantes en la arquitectura comercial y productiva del país y de la región norteamericana, las bases sobre las cuales

¹ El T-MEC se firmó en noviembre de 2018; posteriormente se firmó una versión revisada en diciembre de 2019. Finalmente se oficializó y se puso en marcha en plena pandemia de covid-19, el 1 de julio de 2020.

² Las disposiciones sobre reglas de origen en el T-MEC se encuentran en el Capítulo 4 del acuerdo. En este capítulo, hay un apéndice denominado “Disposiciones relacionadas con las Reglas de origen específicas por producto para mercancías automotrices” donde se especifican los contenidos por cada componente del automóvil.

se han construido son las mismas que condujeron al gran capital de origen estadounidense a impulsar el TLCAN en 1994 y regionalizar las cadenas de producción, aprovechando los bajos salarios que han predominado en México desde entonces.

Este trabajo, dividido en tres apartados, tiene como objetivo analizar la política económica e industrial en México vinculada a la industria automotriz desde la década de los 80, con el fin de ofrecer una explicación histórica que permita comprender las bases de los cambios que ahora se impulsan con el T-MEC. En el primer apartado titulado “Inicios de la política neoliberal en la industria automotriz: decreto de 1989” se muestra al ajuste industrial que se produjo en México a partir de la reestructuración de la industria automotriz en EUA, el cual dio inicio a la política de proteccionismo regional desigual, en el cual México se anexaba desde un lugar dependiente y subordinado al aparato productivo estadounidense. El segundo apartado muestra el trasfondo del acuerdo comercial norteamericano puesto en marcha en 1994, en el cual se impulsaron reglas de origen regionales para la industria automotriz, las cuales buscaban proteger los capitales estadounidenses frente al escenario global cada vez más competido y disputado. Finalmente, en la tercera parte, se exhiben las condiciones que predominaron en la industria automotriz mexicana a partir de la crisis de 2008, mismas que llevaron a EUA a impulsar una mayor profundización del proteccionismo regional desigual por medio del nuevo acuerdo comercial T-MEC, que resguarda al interés del capital estadounidense.

A pesar de que hay una literatura creciente en el ámbito empresarial y académico que intenta repetidamente mostrar los efectos ventajosos que el T-MEC tendrá para el desarrollo industrial y laboral mexicanos, este trabajo presenta una explicación crítica e histórica que ayude a comprender las causas que llevaron al impulso del T-MEC y el lugar subordinado y dependiente que México ha tenido y seguirá teniendo en un proceso cada vez más fortalecido de proteccionismo regional desigual, el cual ha jugado históricamente en contra del desarrollo productivo nacional mexicano.

I. Inicios de la política neoliberal en la industria automotriz: decreto de 1989

En la década de 1960, la configuración de la industria automotriz en México estuvo marcada por el decreto para la integración de la industria automotriz firmado en 1962, en el cual se fomentaba el encadenamiento nacional y

la creación de plantas de motores al interior del país mediante la elevación del requisito del 60 % de contenido nacional para la manufactura de automóviles. Este decreto obligó a que las firmas automotrices instalaran sus operaciones en el territorio nacional y se abastecieran de autopartes elaboradas en el mismo país, provocando así un efecto de parcial endogenización industrial que, basado en la proveeduría del mercado interno, involucró a múltiples capitales nacionales [Bennett & Sharpe, 1979: 720].

Sin embargo, llegada la década de los 80, la industria automotriz en México sufrió una radical transformación en respuesta a los profundos cambios por los que pasaba la economía mundial y el aparato productivo estadounidense. También en esos años, tomó fuerza la penetración de la producción automotriz de firmas japonesas en el mercado estadounidense, lo cual significó un aprieto para las Tres Grandes firmas estadounidenses que, hasta ese momento, dominaban el mercado automotriz mundial.

Como respuesta a esta presión y acelerada competencia, EUA impulsó una política comercial de doble filo que sirviera al interés de las corporaciones estadounidenses, especialmente a partir del periodo presidencial de Ronald Reagan: por un lado se amenazó a los capitales japoneses con restricciones arancelarias a las importaciones –obligándolos a trasplantar su producción al territorio estadounidense– y, por el otro, se abrió la puerta trasera para que las firmas estadounidenses transfirieran a México fragmentos de su producción, con el fin de elevar utilidades incorporando a una población trabajadora con salarios abismalmente más bajos que aquellos del mercado laboral automotriz estadounidense. De esta manera, se inauguraba la política de proteccionismo regional desigual en la industria automotriz, la cual serviría desde entonces para proteger al interés de firmas estadounidenses, en detrimento del mercado nacional mexicano, el cual se ha deteriorado desde aquellos años.

El proteccionismo de doble filo que impulsó EUA no solo produjo plantas automotrices que se trasplantaron de Japón a EUA, sino que, al mismo tiempo, desde finales de la década de los 70 crecieron significativamente las inversiones automotrices de origen estadounidense en México, extendiéndose por la frontera norte de este país en forma de industria maquiladora de autopartes, amparada bajo el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF).³ En 1975, se instaló en Ciudad Juárez la primera planta de autopartes

³ A pesar de que el PIF se inauguró a mediados de la década de los 60, sirvió a las empresas automotrices para transferir a México partes de la producción, con el fin de ensamblar en este país componentes importados para ser reexportados a EUA con un

Essex, con el fin de manufacturar arneses para Chrysler y Ford. Algunos años después, en 1978, se estableció la filial de General Motors, Packard-Electric y posteriormente PEDSA –filial de Chrysler– localizó sus operaciones en 1979, mientras que Yazaki y Alcoa Fijikura se instalaron en 1982 [Pequeño, 2015: 204]. A la par se instalaron diversas plantas de ensamble en el país como GM en Ramos Arizpe (1981), Nissan Aguascalientes (1982) y Ford en Hermosillo (1985). A pesar de la importancia que pudo haber tenido la instalación de nuevas plantas de ensamble en este periodo, el crecimiento de la industria maquiladora de autopartes fue mucho más notorio. Desde aquellas fechas, la frontera norte de México se convirtió en el espacio de mayor interés para las inversiones vinculadas a la industria automotriz. En ella se concentra el grueso de trabajadores de esa industria en México [Crossa, 2021].

Esta tendencia se fue profundizando, al grado de que, en los años previos a la firma del TLCAN, se aplicaron una serie de políticas económicas dirigidas al sector automotriz que minaron la posibilidad de generar condiciones para un desarrollo industrial endógeno en México. Entre ellas, debe destacarse la firma del Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz (1989), el cual reducía a 30 % el contenido nacional que debía tener la producción de un automóvil en México, en comparación con el 60 % que se requería bajo el régimen fiscal del decreto de 1962. Los objetivos fundamentales del decreto de 1989 se anunciaron en el *Diario Oficial de la Federación*:

Que el sector automotriz se inserte activa y gradualmente en los mercados internacionales y se lleven a cabo políticas de desregulación económica para garantizar su competitividad y eficiencia [...]. Que los vehículos y sus componentes se fabriquen a escalas eficientes y en condiciones de calidad y precios internacionalmente competitivos para que resulten accesibles al consumidor nacional y sean susceptibles de exportarse [...]. Que la industria nacional de autopartes participe activamente en esta etapa de desarrollo para que se integre eficazmente a la nueva tendencia de la industria.⁴

contenido mexicano prácticamente nulo por la dependencia de los insumos importados.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, “DECRETO para el fomento y modernización de la Industria Automotriz”, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4837456&fecha=11/12/1989> (18 de junio de 2018).

Los insumos nacionales reglamentados como obligación para producir automóviles y autopartes en México se reducían de manera sustantiva, permitiendo la apertura para que la industria automotriz se alimentara principalmente con insumos importados. Para Sosa, este decreto significó una ruptura total con la estrategia de desarrollo establecida en el decreto de 1962: “Pues en lugar de combinar la sustitución de importaciones en la rama auxiliar con la promoción de exportaciones en la industria terminal, reemplazó el esquema histórico de crecimiento de la industria, basado en el mercado interno por aquel orientado hacia afuera” [Sosa, 2005: 202].

Con los nuevos requisitos de contenidos nacionales reducidos, se daba pie a que se negociara el TLCAN y se impusieran reglas de origen a nivel norteamericano, en las cuales México jugaría un papel subordinado y dependiente.

II. El TLCAN y la institucionalización del proteccionismo regional desigual

Dado el crecimiento cada vez más pronunciado de la competencia entre los grandes monopolios automotrices por la conquista del mercado mundial, la política que se había iniciado con el gobierno de R. Reagan, se generalizó con la puesta en marcha del TLCAN en 1994. Es decir, este acuerdo comercial se concretó en el momento en el que ya era claro que las Tres Grandes firmas automotrices estadounidenses estaban perdiendo una porción importante de su mercado nacional por la penetración de capitales asiáticos, especialmente japoneses.

Por este crecimiento de la competencia monopolítica que se incrustaba en la industria automotriz de EUA, se impulsó el TLCAN con el fin de institucionalizar el proteccionismo regional desigual mediante dispositivos arancelarios de política comercial que buscaban limitar la entrada de capitales no estadounidenses en el gran mercado automotriz de aquel país. Es decir, el TLCAN estuvo lejos de significar una apertura al libre comercio –como solía afirmarse en el discurso hegemónico neoliberal–, sino que respondía a la necesaria protección que requerían las empresas estadounidenses frente a un escenario de profunda tensión entre capitales por el dominio de la producción y el comercio.

Al firmarse el TLCAN, se crearon *reglas de origen regionales* específicas para el sector automotriz. En ellas se establecía que para que los automóviles o autopartes pudieran ser importados a la región norteamericana, libres de aranceles, debían cumplir con un contenido regional nortea-

americano. Al iniciar el tratado, este debía ser de 50 %, pero, a partir del 2002, aumentaría a 62 % para el caso de automóviles y 60 % para el caso de autopartes. Es decir, no solo se establecieron contenidos regionales, sino que fueron aumentando con el paso del tiempo [Canis, Villarreal y Vivian, 2017: 2]. De esta manera, se establecieron barreras arancelarias con el fin de formar un bloque comercial y productivo que resguardara, no solo a las firmas automotrices y corporaciones de autopartes de origen estadounidenses, sino también a los productores de materias primas que se encadenaban a la producción automotriz, particularmente, los productores de acero estrechamente vinculados con la producción de vehículos.

La reducción del contenido nacional establecido en México con el decreto automotriz de 1989 (descrito en el apartado anterior) y el establecimiento posterior de reglas de origen regionales en el TLCAN, colocaron a México en un lugar desigual y dependiente en la formación del complejo automotriz norteamericano. Las inversiones de esta rama productiva que llegaron a México no se veían en la necesidad de generar procesos de encadenamiento nacional dentro del territorio mexicano, pues el interés fundamental pasó a ser el cumplimiento de las reglas de origen regionales, con el fin de abastecer el mercado estadounidense.

Como resultado de esta política comercial, se produjo una desigual división técnica del trabajo al interior de la metarregión norteamericana, en la cual México participaría como proveedor de las partes y componentes más intensos en el uso de la fuerza de trabajo y más rezagados en la generación de valor agregado. Es decir, el TLCAN y las reglas regionales de origen produjeron un escenario asimétrico en el cual EUA retuvo y concentró los eslabones de la cadena de producción estratégicos en la manufactura de automóviles, como la ciencia y la tecnología, el ensamble, la producción de motores y transmisiones. Mientras tanto, México se convirtió en el mayor proveedor de las autopartes menos automatizadas, donde las condiciones de trabajo se caracterizan por los bajos salarios y la mayor precariedad laboral [Crossa, 2021].

El TLCAN produjo un impulso en la generación de empleo y exportaciones de la industria automotriz en México durante los años 90, en el cual el número de trabajadores pasó de 420 mil a 635 mil, mientras que las exportaciones a EUA de automóviles ensamblados en México se multiplicaron por seis al haber pasado de 200 mil automóviles en 1990 a 1.2 millones en el 2000. Sin embargo, el periodo de crecimiento duró poco, ya que el ciclo descendiente de la economía estadounidense no tardó en llegar con la llamada crisis de las “empresas puntocom” (*dot-com crisis*) en el

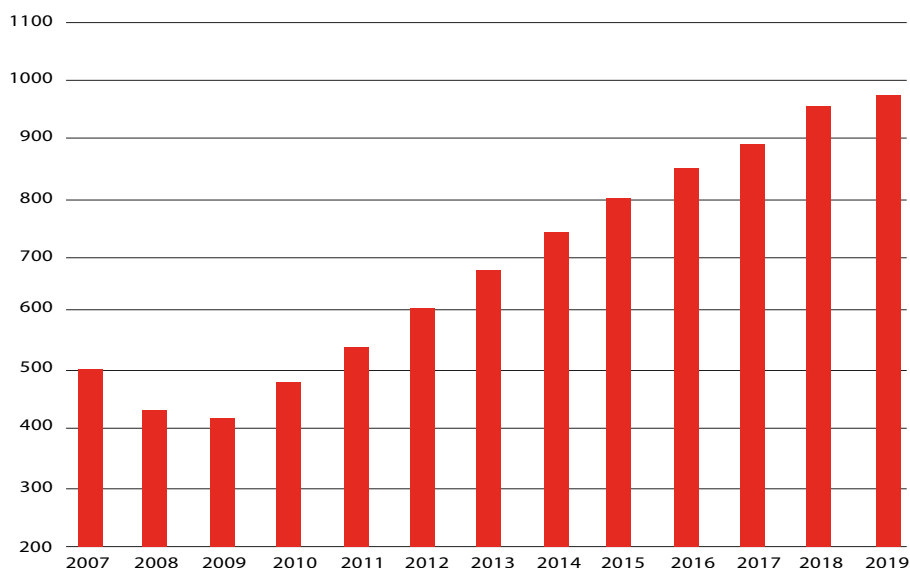
2001, mismo año en el que China se integró a la Organización Mundial de Comercio (OMC) para agudizar las condiciones de competencia capitalista por el reparto del mercado mundial. Como resultado, la demanda en EUA se contrajo y el crecimiento de la industria automotriz en México se paralizó a partir del 2001. Este escenario de contracción se agudizó por la Gran Depresión de 2008 y la masiva incorporación de China al mercado estadounidense, provocando un efecto negativo en México que se reflejó en un importante descenso de empleos de la actividad automotriz en el país: el número de trabajadores de la industria automotriz mexicana pasó de 635 mil en el 2000 a 412 mil trabajadores en el 2009. Sin duda, la Gran Crisis de 2008 marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la industria automotriz en México.

III. El TMEC y la dominación reeditada de las corporaciones estadounidenses en México

Después de dos años de crisis, desempleo y una abrupta contracción de la economía mexicana por los efectos de la depresión del 2008, el escenario comenzó a mostrar señales de parcial recuperación. A partir del 2010, la configuración productiva tomó un giro renovado que originó una nueva etapa en el desarrollo de la industria automotriz en México, marcada por un crecimiento inusitado y sin precedentes en el país.

Ocurrió un explosivo crecimiento en inversiones, empleo y exportaciones de la industria automotriz en México, vinculado a la proveeduría del mercado estadounidense. Este crecimiento insólito se puede observar en la gráfica 1, donde se muestra que las cifras de aumento de empleo en el ramo automotriz para la exportación crecieron exponencialmente en menos de una década, entre el 2010 y el 2019 (año en que se firmó el T-MEC) al haber pasado de 412 mil trabajadores a 982 mil respectivamente. Nunca en la historia de la industria automotriz en México se habían registrado estas tasas de crecimiento tan aceleradas.

Gráfica 1. *Crecimiento del empleo en el ramo automotriz para la exportación (miles de trabajadores)*



Fuente: INEGI. Estadística del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

Resulta sorprendente este crecimiento porque en EUA, en este mismo periodo, no se creó ninguna planta de ensamble –solo hubo extensiones de plantas que ya existían–, mientras que en México se instalaron 10 nuevas grandes fábricas para la manufactura de vehículos terminados, lo cual elevó la capacidad de producción de automóviles a 4.7 millones. Es decir, entre el 2008 y 2019, México pasó de tener nueve plantas de ensamble a tener 19, respectivamente. Esto lo colocó en el sexto lugar de mayores productores de vehículos en el mundo, el quinto mayor exportador de automóviles terminados y el mayor exportador en esta rama a los EUA.⁵

⁵ El 83 % de la producción de vehículos que se ensamblan en México se destinan a EUA. En 2018, EUA importó 8.6 millones de automóviles, de los cuales 3 millones provenían de México.

Cuadro 1. México: producción anual por empresa

EMPRESA	UBICACIÓN	AÑO DE INAUGURACIÓN	CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN (MILES)
Ford	Hermosillo, Sonora	1983	378
	Cuautitlán, Edo. de México	1964	328
General Motors	Ramos Arizpe	1979	173
	San Luis Potosí	2008	123
	Guanajuato	1995	320
Chrysler	Saltillo, Coahuila	2013	146
	Toluca, Edo. de México	1968	146
Nissan	Aguascalientes	1982	380
	Aguascalientes	2013	175
	Cuernavaca, Morelos	1966	300
Honda	El Salto, Jalisco	1995	60
	Celaya, Guanajuato	2014	200
Mazda	Salamanca, Guanajuato	2013	230
Toyota	Tijuana, Baja California	2004	64
BMW	San Luis Potosí	2019	150
VW	Puebla, Puebla	1966	730
Mercedes Benz	Aguascalientes	2019	300
Audi	San José Chiapa, Puebla	2016	150
KIA	Monterrey, Nuevo León	2016	300

Fuente: elaboración propia con información tomada de *El País*.

A diferencia de otros periodos de ascenso de la industria automotriz en México, los cuales se sostuvieron con un protagonismo incuestionable del capital estadounidense, en este caso, el origen de capital de las nuevas inversiones que se instalaron en el país fueron fundamentalmente inversiones no-estadounidenses. En efecto, hubo una explosión en el crecimiento de esta actividad en México, pero la particularidad de este periodo está en el

hecho de que el tutelaje ya no fue marcado por las firmas estadounidense, como lo había sido siempre.

De hecho, es posible afirmar que, en este corto periodo de menos de una década, las firmas automotrices estadounidenses perdieron el dominio sobre la manufactura de vehículos que habían tenido siempre en México. El aparato productivo, y todo lo que este articula, se convirtió en un escenario disputado por firmas monopólicas de diferentes países de origen. Así lo muestra el cuadro 1, en la cual se exhibe que de las 10 nuevas plantas de ensamble que se instalaron en México, entre el 2008 y 2019, únicamente dos fueron de capital estadounidense (GM, en San Luis Potosí, y Fiat-Chrysler, en Saltillo). Las ocho plantas restantes fueron de origen japonés, coreano y alemán.

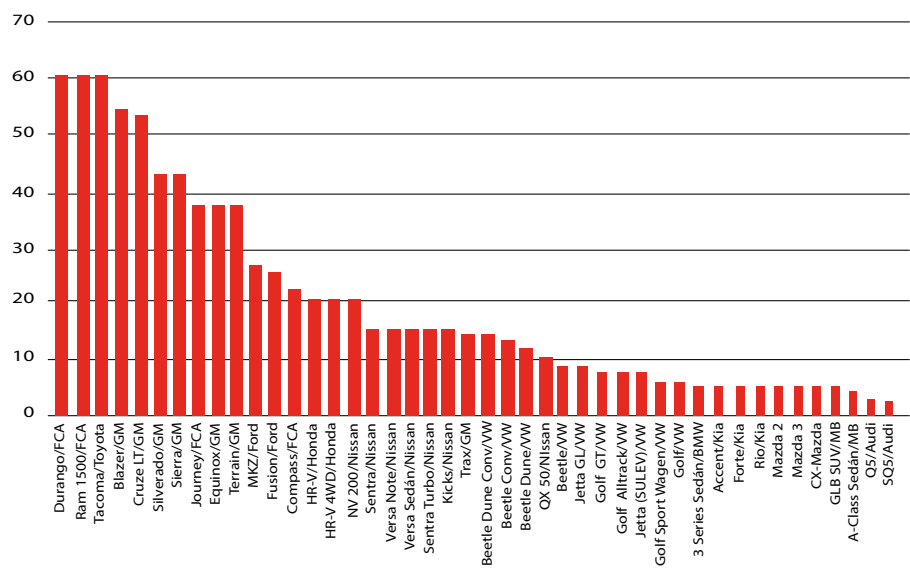
Lo relevante del creciente protagonismo de firmas no-estadounidense en México tiene que ver con el hecho de que estas operan desligadas de las cadenas de producción estadounidense. Es decir, las firmas asiáticas y alemanas que manufacturan vehículos terminados en México no se encadenan a la economía estadounidense en prácticamente ninguno de los eslabones del proceso productivo automotriz, lo cual impacta negativamente a los productores estadounidenses, tanto de materias primas –especialmente el hierro, aluminio y vidrio– como de componentes y autopartes y, sin duda, a las firmas que pierden mercado. Esto se debe a que las plantas de ensamble no-estadounidenses en México, además de emplear fuerza de trabajo mexicana y no estadounidense, también se abastecen con materias primas y componentes estratégicos que provienen, en muchos casos, de sus países de origen, lo cual excluye a EUA de participar en el proceso de producción.

Por lo anterior, es posible afirmar que el TLCAN, creado originalmente como mecanismo de proteccionismo regional para resguardar el interés del capital estadounidense, terminó siendo contraproducente para dicho objetivo original, ya que las reglas de origen estipuladas en ese acuerdo dieron margen para la penetración de capitales no estadounidenses en el dominio del aparato industrial mexicano y su entrada al mercado estadounidense por ese medio. Las empresas no-estadounidenses de reciente instalación en México aprovecharon el requisito de 62.5 % en contenido regional, estipulado por el TLCAN, para establecer sus operaciones en México, dejando a EUA al margen de participar en la cadena productiva, aunque este país fuera el mercado final de los automóviles.

El contenido de origen estadounidense en la elaboración de automóviles que se ensamblan en México y se exportan a EUA, se exhibe claramente en la gráfica 2, donde se muestra que es notoria la diferencia entre el conte-

nido de la producción de firmas automotrices estadounidenses y el resto. Se puede observar que el contenido originario de EUA y Canadá, de los vehículos ensamblados en México por GM, Ford y Fiat-Chrysler es significativamente más elevado que aquel de las firmas japonesas, coreanas y alemanas, lo cual significa que las firmas no-estadounidenses que ensamblan en México tienen pocos insumos provenientes de EUA. Estas colocaron sus operaciones en México para aprovechar la excepcionalidad arancelaria que ofrecía el TLCAN y los bajos salarios, con el fin de entrar al mercado estadounidense con restricciones impositivas y utilidades elevadas por la cercanía a Estados Unidos.

Gráfica 2. *Contenido de origen estadounidense en la producción de firmas automotrices en México (porcentaje)*



Fuente: elaboración propia con información tomada de National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA).

Frente al escenario de franca desventaja en el cual se encontraban las firmas estadounidenses por la colocación cada vez más predominante de operaciones de capitales no-estadounidenses en México, EUA impulsó el T-MEC para, una vez más, revertir el escenario de competencia y proteger los

capitales estadounidenses. Ello en un contexto de retórica política nacionalista liderada por el presidente D. Trump bajo el lema “Make America Great Again”.

En el T-MEC se incorporaron nuevas políticas comerciales y nuevas reglas de origen en materia automotriz, con el objetivo de profundizar el proteccionismo regional desigual que se ha venido desenvolviendo desde la década de los 80 a nivel norteamericano, y que ha dejado a México como un anexo dependiente y subordinado al capital estadounidense.

Entre los elementos destacables del T-MEC en materia automotriz, es relevante la reformulación de las reglas de origen en las cuales el contenido regional requerido para que los vehículos puedan comerciarse con excepcionalidad arancelaria, en cualquiera de los tres países norteamericanos, aumentó de 62.5 % (incluido en el TLCAN) al 75 %. Es decir, con este nuevo tratado comercial, tres cuartas partes del valor del automóvil deben ser producidas al interior de la metarregión norteamericana. Este aumento probablemente fomente la mayor aglomeración regional o el *nearshoring* de la producción, impactando a las corporaciones no estadounidenses que dependían de insumos producidos fuera de Norteamérica.

A este aumento del contenido regional se suma un requisito, quizás el más novedoso, referente al Valor de Contenido Laboral (VCL): en las nuevas reglas de origen, 40 % del vehículo debe ser elaborado en alguno de los tres países donde los salarios sean de 16 dólares la hora; es decir, poco menos de la mitad del contenido del automóvil debe ser elaborado en EUA o Canadá y no en México, pues sería una ilusión poco fundada pensar que en México se puede alcanzar esta cifra en salarios, lo cual implicaría que los obreros mexicanos de la industria automotriz reciban salarios de aproximadamente 85 mil pesos mensuales.⁶

En la gráfica 2, antes expuesto, se puede notar que las únicas firmas que cumplen con esta exigencia del VCL son las corporaciones estadounidenses, ya que las firmas japonesas, alemanas y coreanas que ensamblan en México producen automóviles con contenidos de EUA y Canadá que, en muchos casos, no alcanzan ni el 10 %. Estas firmas tendrán que reformular la organización espacial de sus procesos de producción para cumplir con el VCL, o bien, sujetarse a las restricciones arancelarias.⁷

⁶ Del 40 % del contenido laboral, por lo menos 25 % del contenido del automóvil debe ser elaborado en la manufactura y no más de 10 % en la investigación y desarrollo.

⁷ El contenido regional de 75 % y el laboral de 40 % deben cumplirse para julio de

Además de estas disposiciones, los automóviles deben cumplir con un contenido regional de acero y aluminio del 70 %, así como de un contenido regional de 75 % en las autopartes esenciales, 70 % en las autopartes principales y 65 % en las autopartes complementarias.⁸ A esto se suma el hecho de que, recientemente, se anunció la apuesta de los congresistas demócratas de garantizar incentivos fiscales para los automóviles eléctricos elaborados en plantas sindicalizadas de EUA, lo cual resguarda a las Tres Grandes firmas estadounidenses e impacta negativamente a las firmas no-estadounidenses que operan plantas de ensamble en EUA sin sindicato.

Por lo anterior, con las nuevas reglas de origen, se vuelve obligatorio que la cadena de producción se eslabone a la economía estadounidense –especialmente por el VCL de 40 %– haciendo que sea imposible mantener la organización del proceso de producción que se tenía previo al T-MEC, en el cual el contenido de la producción de las firmas japonesas, coreanas y alemanas que ensamblaban automóviles en México operaban al margen de la economía estadounidense. Estas firmas tendrán que reorientar la organización del proceso de producción para incorporarlo a EUA o Canadá, mientras que las firmas estadounidenses no tendrán problema en cumplir con los nuevos requisitos porque ya cumplen con ello, razón por la cual es posible argumentar que el T-MEC llegó para revertir la voraz competencia monopólica por la conquista del mercado estadounidense y reforzar el proteccionismo regional que salvaguarda al capital estadounidense.

También es importante mencionar que estas nuevas reglas de origen estipuladas en el T-MEC condicionarán las nuevas inversiones, obligando a que otras economías productoras de automóviles, como China, deban cumplir con los contenidos regionales y laborales establecidos en el acuerdo, si quieren incursionar en el mercado estadounidense. Esto es especialmente relevante porque economías como la china, que se coloca actualmente como la mayor ensambladora de automóviles eléctricos en el mundo, tendrían

2023, de lo contrario, se impondrá una tasa arancelaria de 2.5 %, o bien, el arancel de Nación Más Favorecida que esté aplicando EUA al momento de la importación.

⁸ Las *autopartes esenciales* se refieren al motor, transmisión, carrocería y chasis, eje, sistema de suspensión, sistema de dirección y batería de litio. Las *autopartes principales* se refieren a rodamientos, partes para la carrocería, parachoques, aire acondicionado y motor de enfriamiento, paneles de control, motores eléctricos y partes de motores y transmisiones. Las *autopartes complementarias* se refieren a equipo de audio y telemando, partes autónomas del vehículo como radar o LIDAR, cinturones, cámaras y monitores, electrónica y eléctrica, volantes y poleas y paneles de instrumentos.

enormes capacidades productivas para competir por el mercado de vehículos eléctricos en EUA, si no hubiera restricciones arancelarias como las que se imponen con el T-MEC. Por tanto, para proteger a los capitales estadounidenses, este acuerdo se anticipa a la profundización de la competencia monopólica y al crecimiento protagónico de China en la producción automotriz global.

IV. Reflexiones finales

En este capítulo se ha demostrado que la política arancelaria para la industria automotriz que recientemente se ha implementado a través del T-MEC para fomentar una mayor regionalización productiva a nivel norteamericano, tiene una historia que comenzó en la década de 1980. Desde aquellos años, se han profundizado las condiciones de competencia monopólica entre las grandes firmas automotrices por la conquista del mercado de EUA, a lo cual, el gobierno estadounidense respondió con amenazas arancelarias, al mismo tiempo que impulsó la apertura para la transferencia de capitales estadounidenses a México para el aprovechamiento de los bajos salarios. Esta política de doble filo, que protege el mercado nacional estadounidense y al mismo tiempo subordina a México a ese aparato productivo, la hemos caracterizado aquí como “proteccionismo regional desigual”, el cual se ha profundizado con la puesta en marcha del TLCAN y recientemente con la firma del T-MEC.

El T-MEC se implantó en un contexto de contracción económica global causada por la pandemia de la covid-19. Esta crisis sanitaria ha redoblado la velocidad de las tensiones globales entre grandes potencias económicas que ya estaban latentes. Frente a esta condición, es inevitable analizar este nuevo acuerdo comercial a la luz de las amenazas que sienten las corporaciones estadounidenses ante la reconversión del territorio mexicano en una plataforma manufacturera de exportación controlada por capitales japoneses, coreanos, alemanes y más recientemente, chinos. Entre la recesión del 2008 y la firma del T-MEC, las inversiones y el empleo de la industria automotriz en México crecieron exponencialmente con la presencia protagónica de firmas no-estadounidenses, lo cual tensó las condiciones de competencia en esta industria y amenazó a las corporaciones estadounidenses. Como resultado, se aplicaron nuevas políticas de protección arancelaria regional –nuevas reglas de origen– que a todas luces benefician al capital estadounidense sobre el capital alemán y asiático, especialmente el chino.

En este contexto, México queda una vez más sujeto al dominio del capital estadounidense, como ha ocurrido desde hace 25 años cuando se firmó el TLCAN. Desde aquel periodo, la industria automotriz nacional quedó plenamente articulada desde un lugar subordinado al aparato industrial estadounidense, por la imposición de reglas de origen regional, lo cual tiende a reforzarse con el aumento de contenidos regionales y la aplicación del contenido laboral del T-MEC.

Para revertir este escenario desigual, en México debe ponerse en primera plana una política industrial que fomente y fortalezca el mercado nacional, incentive encadenamientos y condicionamientos a la inversión extranjera. A ello se debe agregar una política que incentive el desarrollo científico y tecnológico con el fin de romper la dependencia al modelo basado en las inversiones extranjeras y la dependencia tecnológica. Además, es primordial aplicar una política salarial que revierta la precariedad laboral y la condición de México como economía proveedora de fuerza de trabajo barata; de lo contrario, el país seguirá subsumido al tutelaje de capitales transnacionales y al dominio de las corporaciones estadounidenses que operan en el territorio en detrimento del mercado interno, los salarios y la población trabajadora.

REFERENCIAS

- Bennett, Douglas y Sharpe, Kenneth [1979], “La industria automotriz mexicana y la política económica de la promoción de exportaciones, algunos problemas del control estatal de las empresas transnacionales”, *Trimestre Económico*, vol. XLVI, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camarena Luhrs, Margarita [1981], *La industria automotriz en México*, vol. 6. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Canis, Bill; Villarreal, M. Angeles y Jones, Vivian [2017], *NAFTA and Motor Vehicle Trade*, Congressional Research Service.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) [2002], *Análisis Económico y Fiscal del Sector Automotor de México, 1990-2001*, México, Cámara de Diputados. Recuperado de <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0312002.pdf>>.

- Crossa Mateo [2021], “Contorting transformations: Uneven impacts of the U.S.–Mexico automotive industrial complex”, *Competition & Change*, September.
- Crossa, Mateo & Ebner, Nina [2020], “Automotive global value chains in Mexico: a mirage of development?”, *Third World Quarterly*, 41(7): 1218-1239.
- El País* [2017], *Plantas armadoras de automóviles en México*. Recuperado de <<https://elpais.com/especiales/2017/plantas-armadoras-de-autos-en-mexico/>>.
- NHTSA (s. f.), *National Highway Traffic Safety Administration*. Retrieved from <<https://www.nhtsa.gov/>>.
- Pequeño, Consuelo [2015], *Mujeres en movimientos Organización y resistencia en la industria maquiladora de Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Ruiz Durán, Clemente [2016], *Desarrollo y estructura de la industria automotriz en México*, Fundación Frederick Ebert.
- Sosa Barajas, Sergio [2005], *La substitución de importaciones en el crecimiento de México*, México, Editorial Tlaxcallan.

CAPÍTULO 8. MÉXICO ANTE LA CRISIS ALIMENTARIA POSPANDEMIA: DEPENDENCIA TRASNACIONAL Y FINANCIARIZACIÓN

VANIA LÓPEZ TOACHE
YESSIKA MABEL CEPEDA ARELLANO

El proceso de globalización de la estructura económica y financiera mundial, en tanto debilita la capacidad de los Estados y de las organizaciones internacionales para regular el sistema mundial de alimentos, deja este en manos de mercados y poderes financieros [Cascante, 2020]. La pandemia del coronavirus (SARS-CoV-2) ha puesto en evidencia a un sistema alimentario ineficiente, desde el punto de vista de la producción y distribución, injusto por el acceso inequitativo a los alimentos, e inadecuado desde la perspectiva nutricional y de salud.

En México, dichos procesos resultan difíciles de explicar sin señalar el papel que han tenido factores como la inversión del capital internacional, las políticas y los regímenes comerciales que favorecen la incursión de las empresas multinacionales en el país y el empleo de nuevas tecnologías en el sector, acompañadas de la abundancia relativa de materias primas agrícolas, la explotación de la mano de obra y la generación reiterada de nuevas pautas de consumo de alimentos entre la población, como aquellos ultraprocesados u originarios de regiones lejanas [Atlas de la Agroindustria, 2019], es decir, una dependencia trasnacional.

Aunado a esto, la especulación desempeña un papel importante en la mayor demanda por inversiones financieras, basadas en tierras de cultivo y productos agrícolas en diversas partes del mundo en los últimos 15 años. Además de fondos de inversión agrícolas que contienen valores de empresas que participan en diferentes lugares de la cadena de producción y comercio agrícola, entre otro tipo de inversionistas que tienen el objetivo de establecer una agricultura industrial a gran escala, sin que tengan que comprar materias primas o tierras, denotando la financiarización de los alimentos a escala global.

El objetivo del presente trabajo es analizar la dependencia alimentaria trasnacional que tiene México, así como los procesos de financiarización y sus consecuencias sobre la crisis alimentaria pospandémica.

El trabajo se desarrollará en cuatro momentos. En el primer apartado se desarrollarán algunas categorías como la dependencia alimentaria trasnacional y sus consecuencias sobre economías periféricas como América Latina (AL), sobre todo con la crisis por la covid-19; en el segundo, se describirán los procesos de crisis alimentaria y financiarización en un contexto histórico, pero también coyuntural a nivel mundial y AL; en el tercer apartado, se explicará la dependencia trasnacional y financiarización del sector alimentario mexicano; finalmente se esbozarán las principales conclusiones al trabajo expuesto.

I. Dependencia alimentaria trasnacional: consecuencias sobre las economías periféricas en tiempos de covid-19

Cuando hablamos de dependencia alimentaria nos referimos a la necesidad de una nación de importar una cantidad considerable de materia prima y productos alimenticios del exterior, no siendo suficiente la producción nacional agrícola, ganadera, pecuaria, etc., para abastecer a la población. Es importante mencionar que cuando la importación de comida para abastecer la necesidad de materia prima y alimentos básicos no es cultivada en la nación por diversos factores, la dependencia alimentaria se vuelve aún más grave [Cajal, 2017].

En el caso de México, para medir en términos cuantitativos la dependencia trasnacional en promedio del periodo 2015-2017, se pueden señalar los siguientes datos [Cepal-FAO, 2020]: a) importaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales, 6.3 %; b) exportaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales, 7.3 %; estos datos, en comparación de todos los países de la región AL, son bajos. Sin embargo, con respecto a los mercados de destino de las exportaciones de México, así como el origen de las importaciones hacia el país, sí existe un coeficiente de dependencia alto con EUA: c) las exportaciones agroalimentarias como porcentaje del total se ubican en el 77 %; d) las importaciones agroalimentarias como porcentaje del total se ubican en el 69.9 por ciento [COCONI, 2019].

Las consecuencias de la dependencia alimentaria en economías periféricas como la mexicana causan problemas de desequilibrio comercial y deterioro en términos de intercambio en la balanza agroalimentaria, debido al alto nivel de exportaciones en volumen, pero no en precios, contra un menor volumen de importaciones a mayores precios, lo cual, a su vez, genera un déficit físico de materias primas y alimentos [Martínez, 2015]. Este impacto negativo en la balanza comercial, que se traduce en un déficit, tiene consecuencias sobre el gasto nacional y en las continuas necesidades de financiamiento.

Factores que derivan en alta precariedad y desempleo en el sector agroalimentario de las economías periféricas, así como en la disminución del ingreso de los productores nacionales, debido al acaparamiento de las grandes empresas nacionales y extranjeras, que generan mayores ingresos y ganancias de sectores de producción internacional gracias a la demanda de productos en sectores de clase media y alta de productos ultraprocesados, por lo que el excedente económico se traslada al sector externo, lo que se traduce en niveles altos de desnutrición, pobreza y problemas de salud como obesidad, hipertensión, diabetes, entre otros, dentro de las economías dependientes.

La pandemia por covid-19 ha tenido efectos sobre las actividades del sistema alimentario (producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos) y sus resultados, sobre todo en términos de seguridad alimentaria y bienestar social [Cepal-FAO, 2020].

De acuerdo con la FAO y la Cepal, hay cuatro principales canales de transmisión de los impactos de la pandemia en la alimentación y la agricultura:

- 1. Oferta:** interrupción de la cadena de pagos tiene consecuencias específicas en el sector agrícola, debido a las pequeñas empresas agrícolas informales que producen bienes primarios, la dependencia del clima y de otros bienes públicos, ciclos biológicos de largo plazo y volatilidad de precios, además de otras incertidumbres y riesgos.
- 2. Demanda:** reducción de la capacidad de compra, debido al desempleo y bajos ingresos; cambio en los patrones de consumo hacia alimentos ultraprocesados, menos nutritivos y más baratos; cambio hacia el uso del comercio electrónico de alimentos por los mercados locales. Esto genera mayor desigualdad nutricional, es decir, los hogares de menores ingresos consumirán más granos, panes y cereales y menos lácteos, carnes y huevos que los hogares de mayores ingresos.

- 3. Precios:** alza de los precios locales de alimentos, debido al incremento en la demanda e incertidumbre en la oferta; depreciación de las monedas que encarece las importaciones de productos básicos ya que la producción local está ligada al comercio internacional a través de contratos entre productores y agroindustria en dólares.
- 4. Comercio internacional:** al haber menos exportaciones también se generan menos recursos para las importaciones, lo cual a su vez presiona el tipo de cambio, ocasionando déficit comercial, problemas de endeudamiento y crecimiento económico [Cepal-FAO, 2020].

Las empresas trasnacionales agroindustriales controlan toda la cadena agroalimentaria que se divide en [Cortés, 2016]:

- 1. Producción y distribución de insumos agrícolas:** en esta etapa de la cadena, se encuentran insumos que incluyen fertilizantes, semillas y pesticidas, y la genética vegetal y animal. En estos tres subsectores existe una gran concentración de empresas trasnacionales de origen estadounidense y europeo, destacan sobre todo las empresas de fertilizantes Agrium de Canadá, Yara de Noruega, y la Mosaic Company de EUA, juntas dominan el 21 % del mercado global y disponen de minas y fábricas propias [Atlas de la Agroindustria, 2019]. La producción de semillas y pesticidas en el mundo está concentrada en tres trasnacionales que tienen más del 60 % de los mercados. Este control se ha generado a partir de grandes fusiones y adquisiciones entre empresas estadounidenses, europeas y chinas, por ejemplo, Bayer (Alemania) compró Monsanto (EUA), así como Chem China (China) compró Syngenta (Suiza), con la aprobación tanto de la Unión Europea como del gobierno chino, y la fusión de Dow (EUA) y DuPont (EUA) para convertirse en Brevant, sin dejar de utilizar su denominación comercial más conocida como “Pioneer” en semillas.
- 2. Producción y distribución de maquinaria y equipo técnico agrícola:** trasnacionales como Deere & Company, de origen estadounidense, CNH Industrial, con sede en los Países Bajos, y AGCO, también empresa norteamericana, abarcan más del 50 % del mercado mundial. Estos elementos más la incursión de la Agricultura 4.0, es decir, la digitalización de la producción agrícola, tendrán como objetivo ahorrar dinero y recursos por medio de la optimización de todos los procesos y maximizar las ganancias.

3. **Producción y comercialización de productos agroalimentarios:** las empresas que dominan el comercio internacional de estas materias primas agrícolas se conocen como las empresas ABCD: Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, y Cargill, estadounidenses y, por otro lado, Louis Dreyfus con sede en Ámsterdam. Estas empresas comercian, transportan y procesan muchas materias primas, además de ser dueñas de buques marítimos, puertos, ferrocarriles, refinerías, silos, molinos de aceite y fábricas. Su participación en el mercado mundial es de alrededor del 70 por ciento.

Estas empresas conocen perfectamente los datos de cosechas, precios, clima, volatilidad de divisas y factores políticos, lo que les ayuda a proteger el comercio de materias primas agrícolas contra los riesgos de precio y que se ajustan a los negocios especulativos de las bolsas de valores de contratos de futuros, sobre todo en Chicago.

En el año 2012, estas empresas, ante la previsión de malas cosechas, especularon con los precios apostando hacia el alza de los mismos de las tres materias primas agrícolas más importantes, negociando contratos futuros; estas empresas estarían cubiertas de riesgo, podían vender estos contratos cuando los precios se incrementaran, obteniendo ganancias por estas operaciones especulativas.

4. **Procesamiento y distribución de alimentos:** este sector tiene una menor concentración del mercado mundial en comparación con las demás etapas de la cadena alimentaria mundial, pues se enfrentan a fabricantes regionales. Aunado a esto, el poder de estas transnacionales con una gran diversidad de productos ultraprocesados cambian los hábitos alimenticios, tanto de los países centrales como de los emergentes y en vías de desarrollo. Se relacionan tanto con los comerciantes de materias primas del eslabón y con los grandes comerciantes minoristas, en dirección a los clientes.

Las 10 empresas más importantes en esta etapa de la cadena de procesamiento y distribución de alimentos, sin considerar bebidas y tabaco, de acuerdo con sus ventas del 2015, son las siguientes: Nestlé (Suiza), JBS (Brasil), Tyson Foods (EUA), Mars (EUA), Kraft Heinz (EUA), Mondelez (EUA), Danone (Francia), Unilever (Gran Bretaña), General Mills (EUA) y Smithfield (EUA).

5. **Comercio minorista:** incluyen hipermercados, supermercados y tiendas de descuento, quienes se encargan de comercializar los productos finales, tanto en los países industriales como emergentes.

Estas empresas tienen un gran poder de mercado en el sector alimentario de los países centrales y periféricos, provocando una enorme dependencia alimentaria transnacional, sobre todo en países subdesarrollados.

II. Crisis alimentaria y financiarización de la agricultura en AL

Dentro del sector agroalimentario, uno de los subsectores que en AL y particularmente en México han detonado esta dependencia alimentaria transnacional es la agricultura, cuyo desarrollo ha dependido del funcionamiento de las empresas de los países centrales.

La Revolución Verde¹ de 1940 a 1970, originada en EUA, subordinó la agricultura al capital industrial y eliminó métodos tradicionales de manejo ecológico de suelo, manejo de la materia orgánica, abonos verdes, cobertura permanente de suelo, control biológico de plagas, variedades adaptadas a cada condición de suelo y clima, etc. [Agroptima, 2016].

Este sistema de producción se basaba en el monocultivo (una hectárea de tierra destinada únicamente a un solo tipo de cultivo), utilizando paquetes tecnológicos que incluyen fertilizantes y plaguicidas y grandes cantidades de agua. El maíz, arroz y trigo fueron los principales cultivos para la aplicación de este paquete tecnológico. Con estas variedades y procedimientos, la producción es de dos a cinco veces superior que con las técnicas y variedades tradicionales de cultivo [Huerta y Martínez, 2018]. Este hecho da pie a la primera fase de modernización de la agricultura mundial.

Estos paquetes tecnológicos han provocado problemas ambientales y favorecido a las empresas transnacionales, las cuales, además de estar alta-

¹ Desde 1944, Norman Borlaug estudió el trigo y las royas, determinando diferentes patologías y características de las mismas, todo esto lo hizo en México, específicamente en Sonora. El desarrollo agrícola iniciado en este estado mexicano y dirigido por Borlaug en 1943, fue juzgado como un éxito por la Fundación Rockefeller la cual trató de propagarlo a otros países. Fue uno de los creadores del programa cooperativo entre la Secretaría de Agricultura mexicana y la Fundación Rockefeller. Logró una enorme trascendencia al desarrollar variedades enanas de trigo, de alto rendimiento, amplia adaptación, resistentes a enfermedades y con alta calidad industrial, sembradas por primera vez en 1963. Con estas variedades, México incrementó notablemente su producción y, en poco tiempo, fue adoptado por países como India, Pakistán, Turquía, Túnez, España, Argentina, China que se beneficiaron de la tecnología desarrollada en México [FAO, 1996b].

mente concentradas, han afectado a millones de campesinos que trabajan de manera interna en sus tierras, lo cual generó a su vez una mayor dependencia alimentaria transnacional.

De acuerdo con Soto [1991], la internacionalización de la agricultura en AL se da en dos fases:

- a) **Primera fase:** AL proveía de materias primas a los países centrales, explotación intensiva de los recursos naturales.
- b) **Segunda fase:** es la transnacional, la cual se da en la etapa de sustitución de importaciones después de las crisis de los 30, se destinan mayores proporciones de producción agrícola a los mercados internos. En algunos países, cambia solo el destino de la producción y, en otros, cambia el uso del suelo agrícola.

A estas dos etapas de internacionalización de la agricultura, se agregan dos más que han dado lugar a la crisis y financiarización de los alimentos:

Tercera fase, de la década de 1970 hasta el 2000: se da la Revolución Verde, la desaparición de las empresas comercializadoras de materias primas de países subdesarrollados, y las empresas agroindustriales de los países centrales se vuelven actores globales e ingresan cadenas minoristas de suministro a países subdesarrollados para atender clases medias que consumen productos ultraprocesados y a su vez estas mismas reciben productos frescos de los países periféricos.

Cuarta fase, del 2001 a la actualidad: aparece una crisis alimentaria global (2008); la financiarización de los alimentos, fusiones y adquisiciones del sector agroindustrial; alianzas entre e interempresarial que les permite tener un mayor poder de mercado en el sector alimentario, tanto de los países centrales como periféricos; el incremento de las inversiones por parte de las empresas transnacionales e inversionistas institucionales asociados a estas empresas en instrumentos derivados futuros de materias primas (*commodities*), así como en especulación inmobiliaria en tierras; el surgimiento del Big Data (bancos de datos); China, Rusia y Brasil surgen como potencia en el sector de la agroindustria; y aparece la Agricultura 4.0 (digitalización de la producción agrícola).

Esta última fase tiene su origen desde el surgimiento del nuevo régimen de acumulación financiera en la década de los 80 y las repercusiones de las biotecnologías, que motivaron las grandes fusiones y adquisiciones en el sector,

lo cual trajo como consecuencia una mayor concentración y centralización del capital, no solo en el sector alimentario, sino también en el tecnológico, financiero, energético, farmacéutico, entre otros.

Desde el año 2000, a raíz de la crisis de las empresas “puntocom” se genera en los mercados financieros un mayor interés por las inversiones en el sector agrícola, profundizándose el proceso de financiarización en el sector alimentario global, comandado principalmente por los Estados. Este hecho se vincula también al boom del precio de los *commodities* entre 2003 y 2008, en este último año se incentiva aún más por la crisis *subprime*, lo cual provocó que el capital financiero se volcara hacia los mercados de futuros y derivados de productos agrícolas primarios, es decir la producción de *commodities* y la especulación inmobiliaria con tierras fueron los principales destinos de inversión.

Esto da origen a las crisis alimentarias que se definen de la siguiente manera:

[...] un proceso histórico, caracterizado por el aumento estructural de los precios de los bienes básicos en el ámbito mundial, estrechamente vinculado a la crisis capitalista y en particular al proceso de financiarización, que genera elevadas ganancias a un conjunto de empresas capitalistas de distintos rubros a la vez que golpea fuertemente a los países deficitarios en alimentos y a los pequeños productores rurales, profundizando los procesos de pobreza y desnutrición y generando movimientos sociales en un amplio grupo de países [Rubio, 2014: 194].

Esta crisis alimentaria tiene su origen en el modelo de industrialización de la agricultura, generado en las políticas asociadas a la “economía verde”, es decir, la gobernanza global de las políticas públicas alimentarias asociadas a los organismos internacionales, a favor de la seguridad alimentaria a través del comercio internacional, teniendo un impacto directo sobre las agriculturas de los países dependientes en materia alimentaria.

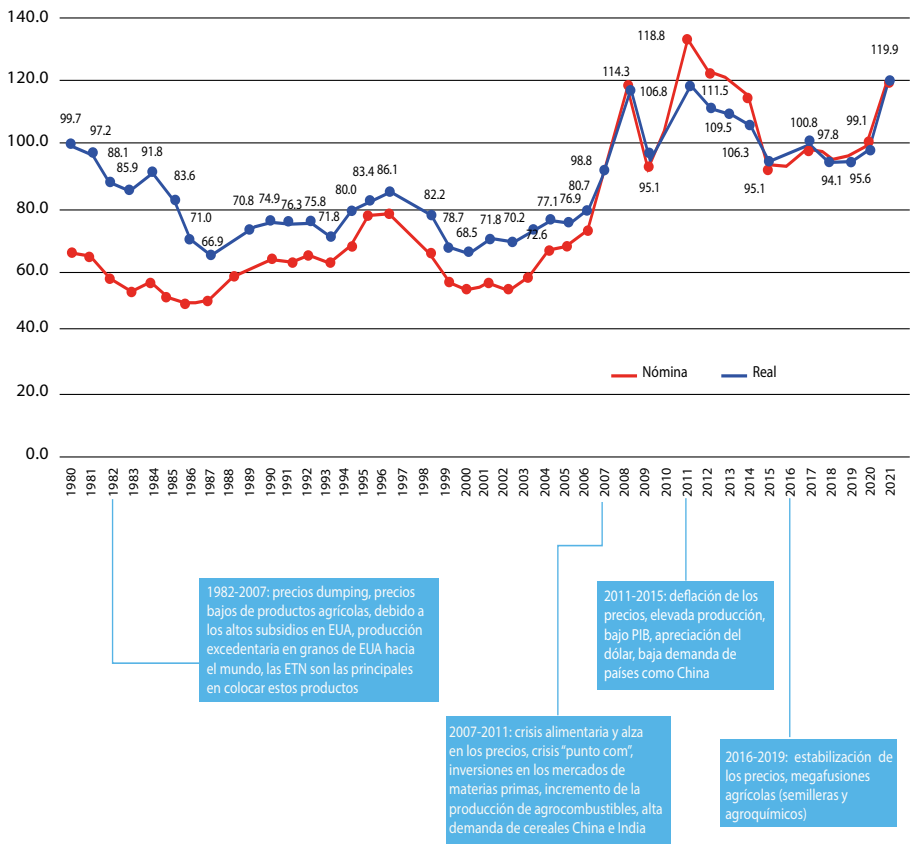
Esta crisis, de acuerdo con Cortés [2016], también sumó otros elementos como: la implementación de agrocombustibles; alta demanda de India y China de cereales, y fragilidad en el mercado alimentario global, debido a los precios *dumping* que convirtieron a los países en deficitarios de alimentos.

Desde finales del año 2011, se registraron caídas en los precios internacionales de los alimentos. Dentro de los factores que incidieron fueron: alta producción global contra un lento crecimiento económico de los países; caída de los precios del petróleo; apreciación del dólar, lo cual impacta en los

precios de importación de los productos agroalimentarios y poca demanda de importadores como China.

En la gráfica 1 se puede observar el índice internacional de los precios de los alimentos deflactado de 1980-2021, durante el periodo neoliberal, del cual se analiza su tendencia.

Gráfica 1. Índice de precios de los alimentos deflactado: 1980-2021 (2014-2016=100)



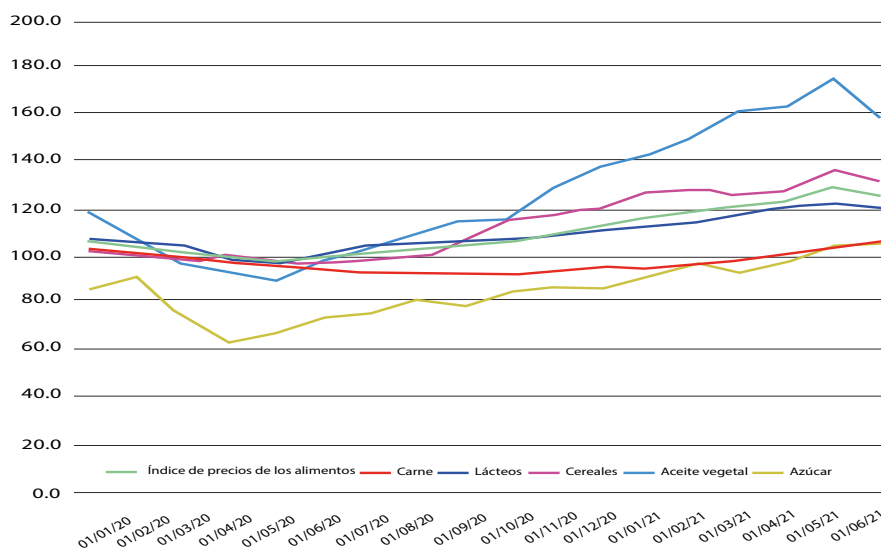
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de la FAO.

De acuerdo con la Cepal-FAO [2020], la crisis por la covid-19 estuvo precedida de una relativa estabilidad de precios desde mediados de 2016, ya que la producción de alimentos mostró una situación favorable, especialmente en el caso de los cereales, que son la base de la dieta mundial.

La pandemia coincidió con una coyuntura de reducción de precios internacionales de la mayoría de los grupos de productos básicos. En promedio, los precios de los alimentos disminuyeron un 9.1 %, entre enero y abril de 2020, en comparación con caídas del 12.5 % del precio de los metales y del 47.9 % de los de la energía.

Sin embargo, a partir de mayo de 2020, el índice de precios de los alimentos comenzó a incrementarse considerablemente pasando de 91.0 puntos en ese mes a 124.6 en junio de 2021, es decir, un 73 %, como se puede observar en la gráfica 2, sobre todo el aceite vegetal y los cereales.

Gráfica 2. *Índice de precios de los alimentos (enero 2020-junio 2021)*



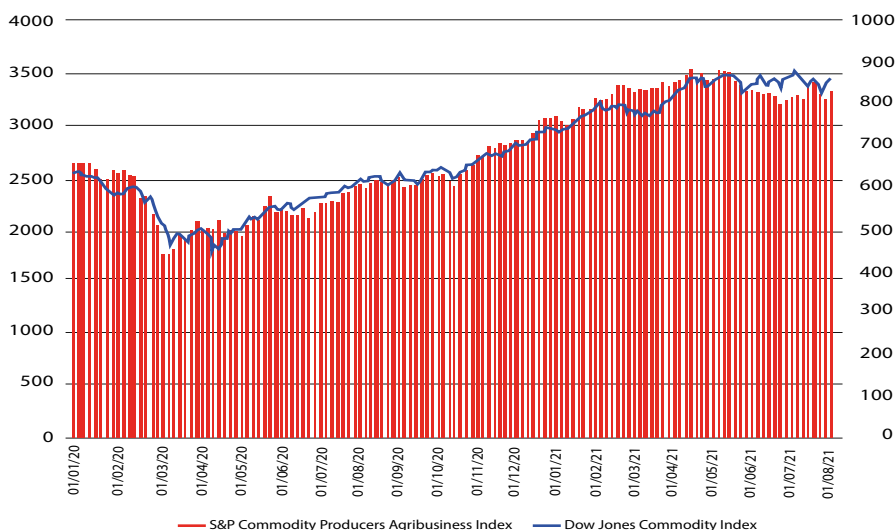
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de la FAO.

Este incremento de precios de los alimentos básicos, como los cereales, coincide a su vez con el incremento en la especulación de las materias primas apoyada por un conjunto de *commodities* que basan su inversión en índices de productos básicos como el *Down Jones Commodity index*, cuyo valor es calculado matemáticamente a partir de los beneficios que generen los contratos de futuros de cada producto que lo integra (gráfica 3).

Los contratos de derivados de materias primas se materializan principalmente en instrumentos futuros, los cuales, a diferencia de las acciones o bonos, no pagan ningún rendimiento, sino que las ganancias se generan de las que se producen del incremento de los precios de los contratos, por lo que facilitan las operaciones de especulación. Sin embargo, para la población y campesinos de países de menores ingresos, la fluctuación de los precios merma aún más su capacidad de acceso a los alimentos, lo cual socava la soberanía y seguridad alimentarias.

Los principales actores de estos mercados financieros son las empresas comercializadoras de materias primas agrícolas, quienes tienen sus sociedades de inversión, desempeñando dos roles: venden productos de inversión y, a la vez, compran valores agrícolas. Según la FAO, solo el 2 % de los contratos de futuros de productos básicos culminan con la entrega del bien físico [Dutta y Thomson, 2018].

Gráfica 3. Índice de commodities: periodo pandemia, 2020-2021



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del S&P Dow Jones Indices LLC.

III. Dependencia trasnacional y financiarización del sector alimentario en México

El 16 de octubre de 1945, surge la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), con la misión de solucionar el hambre y la malnutrición a través de la producción de alimentos del sector agrícola, ganadería y pesca. En 1948, se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el derecho a la alimentación.

A partir de los años 70, la FAO plantea la necesidad de que las naciones logren la Seguridad Alimentaria, entendida como el abasto de alimentos para garantizar el derecho humano a la alimentación. Este concepto irá evolucionando con el tiempo y articulándose con acciones de producción de alimentos, pero, sobre todo, con la búsqueda de acceder o resolver el abasto de estos en los mercados de alimentos internacionales a través de la importación de productos para así cubrir la demanda interna y garantizar los preceptos de la Seguridad Alimentaria de la población.

Se entiende que la Seguridad Alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y mundo, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana [FAO, 1996c].

De acuerdo con Calderón [2012], en México, desde la década de los ochenta las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal que se han implementado en el sector agropecuario y que han impactado negativamente son las siguientes: 1) reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial; 2) apertura comercial unilateral y abrupta del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y 3) la reforma de la legislación agraria que suprimió el carácter de la propiedad campesina ejidal y comunal, permitiendo el comercio de tierras y la concentración agraria.

En la crisis de 2008, se orientaron las políticas cortoplacistas a la apertura comercial total a la importación de arroz, maíz, sorgo y pasta de soya; al financiamiento por 20 mil millones de pesos para compra de maquinaria y equipo; la comercialización de fertilizantes a través de las tiendas Diconsa; integración de una reserva de maíz y aumento, en 120 pesos mensuales, a las familias beneficiadas por el Programa Oportunidades durante siete meses. Este programa fue orientado a los grandes productores y empresas trasna-

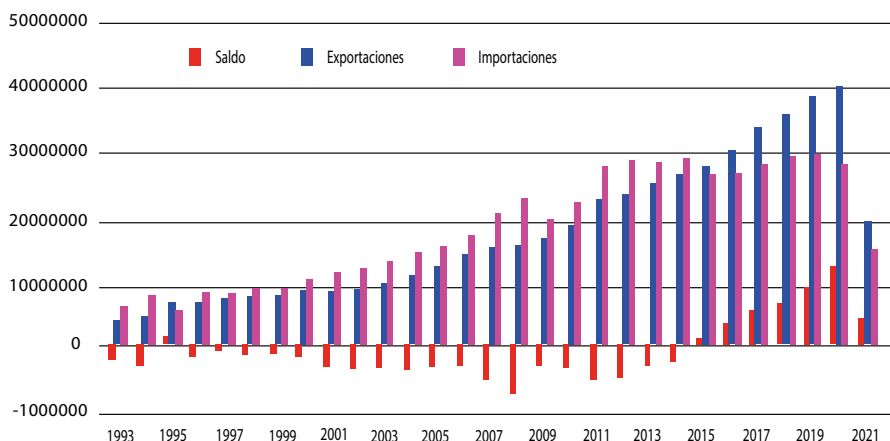
cionales, fortaleciendo la dependencia alimentaria al abrir las fronteras al resto del mundo, y otorgan un apoyo mínimo a las familias de bajos ingresos que ascendía a 10 dólares mensuales, lo cual llevó al país a depender en un 43 % de los alimentos que se consumen [Rubio, 2011].

Este esquema se fortaleció en 2011, cuando el gobierno impulsó el Programa MAS AGRO, ante las recomendaciones de la FAO. Este programa consistía en un proyecto de investigación de semillas impulsado de manera conjunta con el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el cual distribuiría las semillas a través de las grandes empresas trasnacionales, por lo que los productores tendrían que comprarlas a las empresas que han llevado al campo a la devastación.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), México es uno de los 10 países exportadores de alimentos en el mundo, ocupando la séptima posición como exportador de productos del sector agroalimentario, y el 12° en producción de alimentos a nivel mundial en el año 2019.

En la gráfica 4, se puede observar cómo han incrementado de forma constante las exportaciones e importaciones del sector agroalimentario, así como también los cambios que se han dado en la balanza. Desde el 2015 se presentó un superávit que se ha mantenido en los años subsiguientes. Sin embargo, esta tendencia no se ha traducido en beneficios sociales y económicos, ya que sigue existiendo dentro del país un alto consumo y venta de productos ultraprocesados y bebidas que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), están fuertemente correlacionados con las altas tasas de sobrepeso y obesidad, así como de otros padecimientos en México como la diabetes [Atlas de la Agroindustria, 2019].

Gráfica 4. México: Balanza agropecuaria y agroindustrial 1993-2021 (junio). Miles de dólares



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

De acuerdo con datos del Banco de México (Banxico), en un acumulado de los productos agropecuarios de 1993 a mayo de 2021, excluyendo los agroindustriales, los cinco principales bienes importados son el maíz (19 %), semillas de soya (16 %), trigo (9.2%), leche y su derivados (6.9 %) y semillas de nabo o colza (5.5 %), es decir, estos cinco productos concentran el 56 % de las importaciones totales de México.

El trigo, maíz y soya son las tres mercancías más importantes en el comercio mundial de materias primas agrícolas, además de los principales productos de este sector que se importan en México, los cuales pueden ser vendidos como alimentos, agrocombustible o forraje [Atlas de la Agroindustria, 2019].

El coeficiente de dependencia de importación de cereales del país es de 32.9 % en un promedio del año 2016 al 2018, el cual, de acuerdo con la FAO, al ubicarse por encima del 25 %, ya se considera alto.

Recientemente, las tendencias a la Agricultura digital (4.o) fortalecen la adopción de una mayor tecnificación agrícola, que implica la adquisición de datos sobre los territorios, tierras, biodiversidad, aguas, recursos, que pasan a estar en manos de las transnacionales a través de nubes de Big Data, centrada en la productividad, ganancia y especulación. Este modelo se basa en tecnología *blockchain* y criptomonedas, las denominadas empresas *fintech*, alternativas a los grandes bancos [Pat Mooney y Grupo ETC, 2019].

En estos estados de mayor valor monetario se reforzará la producción de *commodities* agrícolas, exacerbando el rol limitado que ya tiene el proveedor de materias primas para exportación, mientras en que en estados de menor valor monetario agrícola, el sector continúa siendo precario, es decir, las brechas de desigualdad y heterogeneidad estructural se seguirán reproduciendo, además de los esquemas de dependencia alimentaria trasnacional y la financiarización.

IV. Reflexiones finales

La crisis por la covid-19 vino a develar los terribles problemas de desigualdad social y económica en el mundo. Uno de los sectores más afectados fue el de la seguridad social y salud pública.

México ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil y es el segundo en obesidad de adultos, un problema de salud que exacerbó las muertes por covid-19. Gran parte de esta situación tiene que ver con el sistema alimentario actual, el cual ha estado dominado, desde la década de los ochenta, por empresas trasnacionales del sector agroalimentario industrial a escala global, quienes se han encargado de modificar los patrones de consumo de los mexicanos de productos alimentarios naturales a ultraprocesados. A estos elementos, se suman los procesos de financiarización sobre todo en materias primas como el maíz, el trigo, la soya, entre otros, las cuales son parte de la dieta básica nacional y que además sirven en los procesos agroindustriales de estas grandes empresas de carácter nacional y extranjero de procesamiento y distribución de alimentos.

México es importador neto de cereales, fundamentalmente desde los EUA, país que, a su vez, es el principal mercado de destino de sus exportaciones agrícolas, el riesgo de disrupción de la cadena de suministros hace que su comercio internacional de alimentos sea doblemente vulnerable. A ello se suman los cierres de fronteras, motivados por discrepancias entre los países sobre el manejo de la crisis sanitaria. Situaciones de este tipo afectan el comercio intrarregional de alimentos y de insumos agrícolas, lo cual a su vez incrementa las brechas de desigualdad social en el sector primario de la economía, sobre todo en la agricultura, a estos elementos se suman el encarecimiento de los alimentos debido a la financiarización, lo cual amplía aún más la pobreza de la población, así como las condiciones laborales del sector [Cepal-FAO, 2020].

Por lo anterior es urgente un cambio de paradigma en la política económica referente al sector agroalimentario mexicano. Durante el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador, se han generado cambios a través de programas como “Sembrando Vida”;² incluso en materia de ciencia y tecnología también se han priorizado a través de Conacyt los programas estratégico nacionales (Pronaces) cuyo principal interés es justamente atender problemáticas concretas que, por su importancia y gravedad, requieren de una atención urgente y de una solución integral, profunda y amplia, uno de ellos es la soberanía alimentaria. No obstante, aún se requiere de esfuerzos más profundos e intensos en diversos sectores, no solo el de la agricultura, para poder revertir la estructura agroalimentaria de dependencia transnacional que tiene el país.

REFERENCIAS

- Agroptima [2016], *La Revolución Verde*. Recuperado de <<https://www.agroptima.com/es/blog/la-revolucion-verde/>> (25 de octubre de 2021).
- Atlas de la Agroindustria [2019], *Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*, Fundación Heinrich Böll y de la Fundación Rosa Luxemburgo, México. Recuperado de <https://mx.boell.org/sites/default/files/atlas_agroindustria_final_web.pdf> (2 de agosto de 2021).
- Banxico [2021], *Sistema de Información Económica. Balanza de productos agropecuarios*, México. Recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE122&locale=es>> (5 de octubre de 2021).

² El programa busca atender dos problemáticas: la pobreza rural y la degradación ambiental. De esta manera, sus objetivos son rescatar al campo, reactivar la economía local y la regeneración del tejido social en las comunidades, por lo que se trabaja en cuatro componentes: inclusión productiva, cuidado del medio ambiente, fomento a la cultura del ahorro y reconstruir el tejido social (Portal de la Secretaría de Bienestar, Gobierno de México, recuperado de <<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>>).

- Cajal, Alberto [2017], *Dependencia alimentaria, causas, consecuencias y ejemplo*. Lifeder. Recuperado de <<https://www.lifeder.com/dependencia-alimentaria/>> (21 de julio de 2021).
- Calderón, Jorge [2012], “Crisis alimentaria en México. Algunas propuestas”, *Pluralidad y consenso*, 18, marzo, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República: 41-50.
- Cascante, Katty [2020], “La globalización del sistema alimentario y la crisis de 2007 en los países de la comunidad andina”, *OASIS*, 33, octubre, Colombia, Universidad Externado de Colombia: 75-94. Recuperado de <<https://doi.org/10.18601/16577558.n33.06>>.
- Cepal-FAO [2020], *Informe Covid 19. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45702-como-evitar-que-la-crisis-covid-19-se-transforme-crisis-alimentaria-acciones>>.
- Comisión de Comercio Nacional e Internacional (Coconi) [2019], *Situación del Comercio Exterior Agroalimentario Mexicana 2018*. Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de <<https://www.cmdrs.gob.mx/sites/default/files/cmdrs/sesion/2019/03/26/1773/materiales/situacion-del-comercio-agroalimentario-coconi.pdf>>.
- Cortés, Iván [2016], “La crisis alimentaria Mundial: causas y perspectivas para su entendimiento”, *Razón y Palabra*, 20(394), julio-septiembre, Estado de México, Tecnológico de Monterrey: 602-621.
- Dutta, Sahil y Thomson, Frances [2018], *Financierización: guía básica*, Ámsterdam, Transnational Institute / FUHEM Ecosocial y ATTAC España. Recuperado de <<https://www.tni.org/files/publication-downloads/financierizacion-guia-basica.pdf>>.
- Food and Agriculture Organization (FAO) [1996a], *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma. Recuperado de <<https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>>.
- [1996b], *Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma. Recuperado de <<http://www.fao.org/3/w2612s/w2612s06.htm>>.
- [1996c], *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996). Recuperado de <<https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>>.
- [2013], *Emerging investment trends in primary agriculture. A review of equity funds and other foreign-led investments in the CEE and*

CIS region, Roma. Recuperado de <<https://www.fao.org/publications/card/es/c/2f0004f6-7ee6-56ea-998e-19ce66217a8f/>>.

——— [2021], *Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos*. Recuperado de <<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>>.

Huerta, Kleyla y Martínez, Ayda [2018], “La Revolución Verde”, *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 4(8), León, Nicaragua, Universidad Nacional de Nicaragua. Recuperado de <<http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/394/3941755011/html/index.html>>.

Martínez Alier, Joan [2015], “Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental”, *Interdisciplina*, 3(7), septiembre-diciembre, México, CEIICH-UNAM: 57-73.

Pat Mooney y Grupo ETC [2019], *La insostenible agricultura 4.0. Digitalización y poder corporativo en la cadena alimentaria*, México, Rosa-Luxemburg-Stiftung, GLOCON, INKOTA-Netzwerk. Recuperado de <https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/la_insostenible_agricultura_4.0_web26oct.pdf>.

Rubio, Blanca [2011], “Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina”, VII (26), *Mundo Siglo XXI*, CIECAS-IPN: 105-118.

——— [2014], *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos*, México, Juan Pablos Editor.

Secretaría de Bienestar, Gobierno de México [2021], *Programa Sembrando Vida*. Recuperado de <<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>>.

Soto Mora, Consuelo [1991], *Impacto de las empresas agroindustriales en América Latina. Memoria del primer encuentro de geógrafos de América Latina*, tomo III, México, INEGI / Universidad Nacional Autónoma del Estado de México: 142-156. Recuperado de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n21/n21a4.pdf>>.

TERCERA PARTE

REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO

CAPÍTULO 9. ¿CRISIS INÉDITA CON RESPUESTAS CONVENCIONALES?: VOLVER A LAS ENSEÑANZAS DEL ESTRUCTURALISMO SOBRE EL DESARROLLO EN LA RECUPERACIÓN POSTPANDEMICA

ANTONIO MENDOZA

Este texto busca animar la necesidad de seguir el rastro, historia y aportes de intelectuales y políticos de la primera mitad del siglo XX en América Latina de lo que Celso Furtado ha denominado “Orden cepalina del desarrollo” y representa el *pensamiento económico clásico latinoamericano* para reflexionar sobre la posibilidad de volver a la búsqueda de enseñanzas, inspiración y esperanza con el propósito de revivir un espíritu de visión para enfrentar y resolver una crisis estructural en curso como el problema más importante de nuestro tiempo: de desafíos sanitarios y pandemias intermitentes acompañadas de confinamientos crónicos, de retos medioambientales, como el calentamiento global y pérdida de la biodiversidad, o desafíos en la alimentación o cuidados del agua, como crisis hídricas o alimentarias. Estamos ante una crisis inédita que no provocó la pandemia, sino que acentuó la convergencia de tendencias y develó su alcance y profundidad desafiando nuestra imaginación en la búsqueda de medidas excepcionales para enfrentarla.

Hasta ahora, las respuestas de los gobiernos en el mundo se colocan en la gestión de la crisis estructural con instrumentos tradicionales de políticas económicas gemelas: fiscal y monetaria. Existe un estupor y perplejidad en las respuestas y un quiebre en el horizonte de un porvenir. Hoy, el momento histórico es inédito y requiere de respuestas excepcionales que tengan como condición de posibilidad un diálogo, debate y colaboración entre los Estados y los sectores privado y social en soluciones, adoptando una visión a largo plazo y conduciendo el proceso de modo que prevalezca y se garantice el propósito público con una dimensión social para encontrar respuestas en el curso de esta crisis.

El texto se divide en cuatro partes. En la primera se ofrece una delimitación histórica para ubicar el momento actual y dimensionar las respuestas

desde una visión de crisis estructural ante la pandemia de la covid-19 como un punto de quiebre en la historia del capitalismo contemporáneo. Desde dicho diagnóstico es necesario y urgente pensar los escenarios de lo deseable–posible– catastrófico donde lo posible no vendrá de la “libertad para decidir y obtener beneficios”, sino desde el interés público y no de los intereses privados. Es necesario pensar lo deseable en clave posible para evitar lo catastrófico reconociendo en él la continuidad-ruptura-emergencia en el pensamiento crítico latinoamericano como la creación de un pensamiento propio que se relacione con la especificidad del subdesarrollo más allá de la “falsa universalidad” de las categorías occidénticas. Finalmente, y a modo de última reflexión invitamos a repensar a los economistas más innovadores e influyentes en América Latina para señalar algunas de sus contribuciones y recuperar su enseñanza-inspiración-esperanza con el propósito de imaginar un porvenir mejor y de organizarnos para lograrlo, resolviendo los principales problemas de la sociedad.

I. El momento histórico

La pandemia por la covid-19 se perfila como un punto de quiebre en la historia del capitalismo contemporáneo. La crisis sanitaria agudizó las tendencias de una profunda *crisis estructural* iniciada a finales de la década de 1970 [De Bernis, 1988; Guillén, 2007], acentuando su profundidad, alcance y naturaleza. Todo indica que habrá un antes y después de la pandemia, y que ese después apunta, por su sentido histórico, hacia una crisis de dimensiones civilizatorias.

Hasta ahora, las respuestas de los gobiernos en el mundo se colocan en la gestión de la crisis estructural impulsando políticas fiscales activas, acompañadas de una política monetaria flexible, es decir, se trata de una coordinación entre la política monetaria y las políticas fiscales para enfrentar las consecuencias de la pandemia. Para el conjunto de países latinoamericanos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca que las autoridades monetarias¹ han utilizado principalmente la política de tasas de

¹ Para el caso de México, el Banco de México (Banxico) señaló que el objetivo principal es proveer liquidez y reestablecer condiciones de operación en los mercados de dinero. Entre las medidas se redujo la tasa de interés, se preservaron las finanzas públicas sanas y el funcionamiento ordenado de los mercados financieros, así como el apoyo a empresas y hogares [Banxico, 2020].

interés, acompañada de la intervención directa en los mercados mediante la compra de activos para garantizar el suministro de liquidez, mientras la política fiscal presenta ajuste fiscal considerable debido a mayores déficits y al aumento de la deuda [2021: 15-41].

En cuanto a la política monetaria, los bancos centrales están operando a través de “instrumentos tradicionales como la reducción de la tasa de interés, intervención en el mercado cambiario, provisión de liquidez en dólares a través de líneas swap, compra de títulos privados o públicos” [BID, 2021: 21].

Mientras que la política fiscal fue acompañada de “déficits fiscales, que en promedio se establecieron en 3 % del PIB, y un incremento de la deuda, la ratio de deuda pública a PIB para la región en su conjunto subió 1.4 puntos porcentuales del PIB entre 2018 y 2019” [BID, 2021: 43]. Entre los instrumentos que se utilizaron están: transferencias a familias, compensaciones salariales a empleados, líneas de crédito a empresas y reducción/postergamiento de impuestos laborales y contribuciones a la seguridad social y de servicios de deuda [BID, 2021: 50].

Para el BID “no es el momento de aplicar la típica política fiscal contracíclica” [BID, 2021: 45], pero sí diseñar “programas de subsidio que estén bien focalizados en los grupos vulnerables, sobre todo en los trabajadores pobres e informales [y] políticas de alivio fiscal para las regiones, personas y empresas golpeadas con más fuerza por el choque” [BID, 2021: 46-47]. Es decir, que para el BID “es fundamental mejorar la eficiencia del gasto, dirigiendo a este de manera más precisa para beneficiar a los pobres, a los trabajadores informales y a los necesitados durante esta crisis” se trata de un “financiamiento excepcional y temporal” [BID, 2021: 51]. Pero la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) advierte que las medidas han sido insuficientes, fragmentadas, e ineficaces en la mayoría de los casos [Cepal, 2020]. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que “el riesgo de que no se alcance o no se generalice un crecimiento pospandémico suficiente es elevado” [OCDE, 2021: 5]. En los organismos internacionales se instala la era de la incertidumbre, no tienen una certeza en la recuperación: Corea y EUA están retornando a los niveles de vida anteriores a la pandemia unos 18 meses después. Se espera que gran parte de Europa tarde casi tres años en recuperarse. En el caso de México y Sudáfrica, podrían ser entre tres y cinco años [OCDE, 2021: 5].

Las medidas tomadas hasta ahora por los diferentes gobiernos no son suficientes porque están planteadas desde la misma lógica que genera lo que se pretende atender. Pero para enfrentar y resolver la crisis en curso

es necesario colocarnos desde otro ángulo y reconocer que el mundo que conocíamos llegó a su fin y no volverá [Esteva, 2020: 57]. Cada vez se escuchan con más fuerza nuevas narrativas que buscan ser las respuestas para contrarrestar los efectos de una *gran crisis*: flexibilización cuantitativa, *Green New Deal*, sustitución de importaciones, impuestos a las grandes fortunas, Estado fuerte, autonomía del banco central y mayor déficit fiscal. Se trata de medidas creativas ante el colapso que se vive.

Se desvanecen las certezas y certidumbres imaginadas que organizaron el mundo desde 1980, cuando el neoliberalismo se presentó como la respuesta a la crisis del Estado de bienestar, ahora el relato del neoliberalismo ha perdido su universalidad generando desacoples [García, 2021], sin orden en el futuro, con incertidumbre en el porvenir y así, mientras que “lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer, y en este terreno se verifican los fenómenos morbosos más diversos” [Gramsci, 2018: 56]. En un horizonte utópico, es necesario pensar lo deseable en clave posible para evitar lo catastrófico.

II. Deseable-posible-catastrófico

La pandemia revela escenarios sobre futuros posibles. Más allá de un optimismo desbordado o pesimismo informado, de lo que se trata es de evaluar trayectorias pensando en el periodo inmediato anterior a la cuarentena. En los factores que se consideran antes de la pandemia destaca la sustentabilidad y el cambio climático como problemas de seguridad mundial, ya que afectan la vida en el planeta y la ponen al borde de un colapso. Para algunos científicos estamos siendo testigos de la sexta extinción masiva² y es necesario comprender que está en riesgo la vida y las condiciones que se requieren para garantizarla a lo largo del tiempo. La pandemia por la covid-19 vino a agudizar y a hacer evidentes las crisis que han estado en curso en los últimos 50 años.

² El planeta tuvo cinco episodios de extinción masiva de especies: 1) Ordovícico, hace 445 millones de años; 2) Devónico, hace aproximadamente 360 millones años; 3) Pérmico, hace unos 253 millones de años, el mayor de todos; 4) Triásico, hace 200 millones de años, 5) Cretácico, hace 66 millones de años [Lavore, 2021: 25]. Se ha calificado esta preocupación por el cambio climático con el nombre de *Antropoceno*, como una nueva era geológica marcada por la humanidad como principal agente transformador de los sistemas bioquímicos y físicos a escala planetaria [PNUD, 2020].

En tal sentido, es pertinente recuperar a John Kenneth Galbraith y la posibilidad de construir una sociedad mejor. ¿Cómo es la relación entre una economía de mercado y medio ambiente? Primero, es la necesidad de asegurar que la producción, su uso y consumo “no tenga un efecto contraproducente sobre el actual bienestar del conjunto de la sociedad” [Galbraith, 1996: 105]. Sin embargo, el mismo Galbraith, señala que:

los problemas del medio ambiente surgen del impacto de esta producción y consumo sobre la salud, la comodidad y el bienestar de la comunidad contemporánea en general. Y nacen de sus futuros efectos, incluido el agotamiento de los recursos naturales actualmente disponibles y que con tanta abundancia se consumen [1996: 105].

Más de 20 años después, la abundancia que señalaba Galbraith, está cuestionada por un modelo extractivista, mercantil y de consumo que domina al mundo. Las sociedades, atravesadas por el espíritu del mercado, el individualismo y el consumismo han establecido una paradoja: consumimos una vez y media lo que el planeta puede proporcionar y la actividad que se desarrolla sobre él se traduce en profundos desequilibrios en la vida terrestre. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2050 se necesitarán tres planetas Tierra para disponer de los recursos naturales [Lavore, 2021: 26-29]. Se trata de un consumo que nos consume en el crecimiento exponencial en un mundo acotado.

Hace 49 años se publicó el libro titulado *Más allá de los límites del crecimiento*, el cual describía las perspectivas de crecimiento en la población humana y la economía global durante el siglo siguiente. En las conclusiones a las que llegaba su autor, contenía las siguientes advertencias: 1) si las actuales tendencias de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y explotación de recursos continúan sin modificaciones, los límites del crecimiento en nuestro planeta se alcanzarán en algún momento dentro de los próximos 100 años, y 2) es posible alterar estas tendencias de crecimiento y establecer unas condiciones de estabilidad económica y ecológica capaces de ser sostenidas en el futuro [Meadows *et al.*, 1993: 20].

En 1991, los autores revisaban de nueva cuenta los datos, el modelo y se dieron cuenta de que “a pesar de las mejoras tecnológicas mundiales, una mayor consciencia y políticas medioambientales más firmes, muchos flujos de recursos y de contaminación habían traspasado los límites sostenibles” [Meadows *et al.*, 1993: 22]. Para los autores “el mundo humano ha sobre-

pasado sus límites. La forma actual de hacer las cosas es insostenible. El futuro, para tener algún viso de viabilidad, debe de empeñarse en retroceder, desacelerar, sanar” [Meadows *et al.*, 1993].

Finalmente, recomendaban una transición hacia una sociedad sostenible para evitar el colapso la cual “requiere un cuidadoso equilibrio entre objetivos de largo y corto plazo, y un énfasis mayor en la suficiencia, equidad y calidad de vida, que en cantidad de la producción” y sentenciaban que no se trata de más productividad y tecnología, sino que “requiere también madurez, compasión y sabiduría” [Meadows *et al.*, 1993: 23]. Se refieren a una sociedad sostenible y no al desarrollo sostenible. “Una sociedad sostenible es aquella que atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para hacerse cargo de sus propias necesidades” [Meadows *et al.*, 1993: 248]. Una sociedad sostenible:

estaría interesada en el desarrollo cualitativo, no en la expansión física. Utilizaría el crecimiento material como una herramienta considerada, y no como un mandato perpetuo [y discriminaría] entre distintos tipos de crecimiento y objetivos de crecimiento [donde] la sociedad humana tendría enormes posibilidades para la expansión de la creatividad humana en direcciones constructivas. [¿Cómo materializar un mundo sostenible?] es una cuestión de liderazgo y ética, así como de visión y coraje [Meadows *et al.*, 1993: 250-251, 257].

Desde la década de 1960, se han señalado los efectos de la lógica del modelo económico sobre el medio ambiente, con las consecuencias de una alta concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, destrucción de diversidad biológica, devastación de selvas y bosques, deshielo en los polos, aumento del nivel del mar, hundimiento de suelos, inundaciones, extinción de especies de flora y fauna.³

Hoy, las políticas en defensa y cuidado del medio ambiente deben estar motivadas por el interés público y no por los intereses privados. En los intereses económicos prevalece “el dinero, y la voz de las empresas y de la política están aliados con el poder económico vigente: con las firmas que producen

³ Treinta mil especies de fauna desaparecen cada año. Hacia 2050 será la mitad de los 10 millones que hoy existen. El 40 % de los anfibios y 25 % de los mamíferos se encuentran en peligro debido a la reducción acelerada de sus poblaciones, al igual que 34 % de coníferas y 33 % de corales.

los bienes y los servicios, con los *lobbies*” [Galbraith, 1996: 110-111]. Lo cual nos acerca a pérdidas irreversibles de ecosistemas y serias afectaciones en las sociedades humanas. Por ello, el cuidado y la defensa del medio ambiente no vendrá de los empresarios porque el cuidado y defensa del ambiente representa una “intrusión” en el “éxito económico” [Galbraith, 1996: 108]. Ya que en una economía de mercado su fuerza está en los incentivos a la libre empresa en la “libertad para decidir y obtener beneficios” [Galbraith, 1996: 110], lo que se encuentra en pugna con el cuidado y regulación. Para John Kenneth Galbraith, las preocupaciones presentes y futuras acerca del medio ambiente son de interés público, ya que afectan a las generaciones futuras, a “los hijos por nacer” y, en ese sentido, representa una comunidad de intereses mayor a los intereses de la libertad para decidir y obtener beneficios. En tal sentido, el medio ambiente es un tema de interés público.

Es necesario “el peso de la opinión pública, del apoyo público y la acción política” con dos requisitos: el primero, “es una preocupación ciudadana firme e instruida” [Galbraith, 1996: 107]. Se “debe de contar con una organización de votantes muy motivada y dotada por sus miembros de los necesarios recursos económicos” [1996: 110]; el segundo requisito es la reinención de la participación del Estado, solo él tiene las competencias y capacidades de supervisar, reformular y organizar los agentes económicos y a la sociedad civil. Para Kenneth Galbraith, “no hay forma de escapar al papel del Estado; el Estado y las normativas estatales existen para proteger los intereses de la comunidad en general ahora y en el futuro” [1996: 110].

En breve, ante el escenario *catastrófico* del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de recursos no renovables, la protección del ambiente no vendrá del *rendimiento económico inmediato*, en estos momentos, lo *deseable* en el cuidado del medio ambiente viene de la *posibilidad* y la inspiración del interés público y necesita de innovaciones sociales, organizativas y políticas. Esto significa que las políticas deben recuperar el valor e interés público con una dimensión social para encontrar respuestas en el curso de esta crisis en la defensa de lo común.

III. Continuidad-ruptura-emergencia

Hoy existe un amplio abanico de posturas que, desde el pensamiento crítico latinoamericano, aparecen como continuidad, renovación y/o deconstrucción de tradiciones del pensamiento clásico de la región, que van desde el neo y posdesarrollismo, extractivismo y dependantismo, hasta concepciones

decolonialistas, posdesarrollo y poscapitalistas vinculadas a la teoría y la práctica de los nuevos movimientos sociales [Delgado, 2021; Mendoza, 2021]. La continuidad en el pensamiento crítico latinoamericano existe y representa la creación de un pensamiento propio que se relacione con la especificidad del subdesarrollo más allá de la “falsa universalidad” de las categorías occidénticas⁴ [Mallorquín, 2021: 48] donde la idea del desarrollo, entendido como un discurso, está enraizada en una matriz de pensamiento moderno y colonial.

En tal sentido, uno de los principales aportes del pensamiento económico latinoamericano clásico es el “notable esfuerzo por reconstruir nuestros vocabularios teóricos y prácticos” [Mallorquín, 2021: 37] como una condición de posibilidad para nuevos paradigmas, nuevas formas de pensar para ir más allá del crecimiento y desarrollo.

La principal ruptura teórica es con la idea de desarrollo y la forma de pensar el crecimiento como el incremento de la producción permanente con la idea de que el atraso económico es la cuestión para resolver el subdesarrollo y alcanzar el desarrollo. Sin embargo, desde el pensamiento clásico latinoamericano se señala que no es solo el crecimiento económico, sino el excedente social el que aparece como la cuestión a resolver. La esencia del problema del subdesarrollo consiste en generar fases prolongadas de acumulación (crecimiento económico) que se relaciona con la producción de riqueza social y al ordenamiento de la gestión económica. El primero se refiere a la obtención y distribución del excedente, y el segundo a la gestión del poder [Furtado, 1978]. No basta el crecimiento por sí mismo para superar el subdesarrollo [Mendoza, 2020].

Como se señaló, las críticas hacia un crecimiento ilimitado en un mundo acotado han estado presentes desde hace más de 50 años. Hasta ahora un crecimiento acelerado e ininterrumpido ha aumentado la desigualdad, mientras que el desarrollo se convirtió en un “comodín” capaz de acomodar tanto la construcción de infraestructura como la explotación minera o perforación de pozos de agua. Tanto el fomento del crecimiento como la búsqueda del desarrollo son modelos insostenibles en términos geobiofísicos, que nos han colocado ante una catástrofe ecológica. De tal manera, estamos frente a un escenario mundial marcado por la devastación del medio ambiente a un nivel nunca visto ni experimentado por la humanidad.

⁴ Se refiere a las anglosajonas y/o eurocéntricas [Mallorquín, 2021: 37].

La confianza en los mecanismos de mercado no ha sido suficiente para detener el colapso. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico se explica con la competitividad y la maximización del beneficio. Es decir, el objetivo básico del crecimiento es el afán de lucro sin relación con lo social, lo comunitario, lo cultural y con la naturaleza: el objetivo elemental de subsistencia ha sido relegado por el de la rentabilidad económica. Es el criterio de la rápida rentabilidad el que ha predominado en la dinámica del crecimiento y este como condición para alcanzar el desarrollo. Hay que recobrar la especificidad de los países de la región, lo que representa la oportunidad de destacar la relevancia y vigencia de la Cepal para revindicar “el desarrollo de un enfoque propio y una interpretación de los determinantes del funcionamiento de las economías de la región” [Vidal, 2020: 125]. La importancia de un enfoque propio aparece como condición de posibilidad para que las nuevas emergencias se fortalezcan en el debate de las ideas, ya que se necesita un conocimiento profundo de la realidad económica para la construcción de alternativas.

Las emergencias aparecen como alternativas para reconocer las dificultades y limitaciones del desarrollo hegemónico. Es un debate en curso, por un lado existen las alternativas de desarrollo y, por otro, las alternativas al desarrollo. Las primeras se distinguen en seguir pensando y argumentando dentro del marco de las preocupaciones, parámetros y categorías que determinan el discurso y práctica del desarrollo convencional, mientras que las segundas, representan una crítica y deconstrucción radical de las ideas del desarrollo y son enunciadas desde los lugares donde se están construyendo *otras economías* y representan la aspiración de trascender las ideas hegemónicas desde la práctica [Mendoza, 2017].

La posibilidad de las emergencias, como alternativas al desarrollo, está en salir de los cánones clásicos del desarrollo, eurocentrismo y de la colonialidad del saber; para ello es necesario recuperar la enseñanza de los clásicos latinoamericanos como fuente de inspiración para dar a las ideas el peso de la esperanza en acción [Furtado, 1992].

IV. Reflexiones finales: enseñanza-inspiración-esperanza

Un propósito del presente texto es darnos una nueva oportunidad para conocer las claves fundamentales de intelectuales y políticos de la primera mitad del siglo XX en América Latina, de lo que Celso Furtado ha denomi-

nado la “Orden cepalina del desarrollo” [Guillén, 2018; Valenzuela, 1991], cuya misión “principal era la de tratar de liberarse de ideas ajenas para cesar de explicar por analogías con las economías del centro la problemática de la periferia” [Guillén, 2018: 191]. La periferia y el centro aparecen como una de las principales aportaciones teóricas de este pensamiento y representa los dos polos de un mismo sistema, “de tal suerte que las transformaciones que se vayan dando en la primera son condicionadas forzosamente por las que se verifiquen en el segundo” [Guillén, 2018: 196-197] o dicho de otra manera “el futuro de la periferia será un fiel reflejo de las estructuras económicas que presentan las economías desarrolladas” [Mallorquín, 2019: 28].

Así, la “Orden cepalina del desarrollo” cuestiona la “consistencia de las tradiciones europeas o anglosajonas para pensar la evolución y dirección de las sociedades latinoamericanas” [Mallorquín, 2019: 10]. Se trata de animar la necesidad de rescatar el instrumental teórico del estructuralismo latinoamericano⁵ como un *pensamiento económico clásico*⁶ que nos permita conocer mejor el presente para recuperar el pasado como enseñanza y fuente de inspiración para sugerir otras ideas y nutrir la esperanza, no desde la convicción de que las cosas pasarán de determinada manera, sino de que algo tiene sentido, independientemente de lo que resulte [Esteva, 2020]. Desde esta perspectiva se apuesta a un futuro mejor anclado en la experiencia de la recuperación de los pasados.

Esta última experiencia representa una fuente de enseñanza para pensar nuevas estrategias de políticas de transformación social y económica en dos sentidos. El primero es para comprender que la historia de la región es distinta y puede ayudarnos a “rescatar las ciencias sociales generadas en y para la región entre las décadas de 1950 y 1980” [Mallorquín, 2019: 12], para ver con más claridad cómo llegamos a la situación actual, cuáles son las características estructurales del momento para pensar el desenvolvimiento de las sociedades latinoamericanas y qué alternativas al régimen

⁵ Sobre todo, los estudios producidos en la región desde finales de los años cuarenta del siglo XX, donde se encuentran “los elementos que definen el subdesarrollo en los países de América Latina” [Vidal, 2020: 129]. Son los análisis elaborados en el ámbito de la Cepal “los que definen el comportamiento de las economías de América Latina desde el último tercio del siglo XIX hasta los años de la gran depresión como primario exportador” [Vidal, 2020: 125].

⁶ La “Orden cepalina del desarrollo” estaba integrada por: Jorge Ahumada, Celso Furtado, Juan F. Noyola, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Víctor L. Urquidí y Raúl Prebisch [Guillén, 2018: 190; Valenzuela, 1991: 09].

de acumulación hegemónico han estado surgiendo, por ejemplo, la construcción de una economía plural de la periferia en la experiencia boliviana [Mendoza, 2020], que busca romper con la explicación del pensamiento convencional que considera el funcionamiento de las economías de la región como “semejanza de su propia imagen” [Mallorquín, 2019: 21].

Mientras que, el segundo de los sentidos en la recuperación de los pasados es para reconsiderar el pensamiento clásico en su contribución para entender las formaciones sociales subdesarrolladas desde una *visión crítica* de lo dado y de las teorías que lo racionalizan. Un pensamiento clásico, en tal sentido, es aquel que acompaña y provoca una transformación social, lo que lo convierte en un pensamiento “históricamente importante y a la vez progresivo” [Valenzuela, 1991: 09].

Desde finales de la década de 1940, “los economistas del centro cesaron de tener el monopolio de la explicación del mundo” [Guillén, 2018: 244] y *revelaron* por primera vez a un grupo de economistas del tercer mundo en la construcción de una nueva teoría del desarrollo y subdesarrollo, “no producida en y a partir de los centros industriales” [Mallorquín, 2019: 22], sino desde las entrañas de la realidad latinoamericana, es decir, se trata del *pensamiento económico latinoamericano clásico: el estructuralismo*.⁷

Volver al estructuralismo significa pensar a partir de la generación de nuestros propios vocabularios y liberarnos del colonialismo mental para pensar en y desde la región, significa reconsiderar conceptos y categorías en el pensamiento latinoamericano para pensar estrategias de transformación estructural, es una vuelta al pasado para la esperanza e inspiración.

La visión estructuralista privilegia las relaciones de poder en el cambio estructural como expresión de las luchas políticas y pone en el “centro de atención las asimetrías de poder y no necesariamente el análisis de las técnicas productivas. Son dichas asimetrías las que generan la diversidad y diferenciación productiva-económica” [Mallorquín, 2013: 95]. De lo que se trata es de pensar la economía, en otros términos, de poner al frente del análisis las relaciones de poder entre distintos sectores, esto es, las luchas políticas. Es en el reconocimiento de la lucha política como expresión de

⁷ Existe un conjunto de categorías y conceptos desde el estructuralismo que refleja creatividad, postura política y conocimiento de la realidad latinoamericana, entre algunos se encuentran: centro-periferia, heterogeneidad estructural, deterioro de los términos de intercambio, restricción externa, inflación estructural, estilos de desarrollo y tendencia al estancamiento, para ello se puede consultar Valenzuela [1991], Vidal [2020], Mallorquín [2019] y Guillén [2018].

relaciones de poder asimétricas donde adquiere un sentido pensar en las posibilidades de transición con propuestas que transformarían a las economías subdesarrolladas. Desde una perspectiva histórica, Valenzuela Feijóo señala tres posibilidades de transición: *a)* de un modo de producción a otro; *b)* del capitalismo subdesarrollado al desarrollado, y *c)* de un estilo de desarrollo (o patrón de acumulación) a otro [1991: 20-22].

Desde esta perspectiva, para Carlos Mallorquín “hay que suplantarse la teoría del desarrollo por una teoría de la heterogeneidad económica-social. Es la idea de la heterogeneidad lo que explica la diversidad o heterogeneidad de agentes/formas y estrategias posibles para lograr el desarrollo/evolución” [2013: 104]. En tal sentido, la heterogeneidad estructural puede relacionarse con la categoría de una economía plural de la periferia⁸ para destacar las estrategias y las luchas políticas que impliquen la búsqueda de alternativas al desarrollo [Mendoza, 2020]. La heterogeneidad estructural destaca la diversidad de las relaciones sociales y las varias formas en que incorporan o transforman las tecnologías y la misma organización del proceso productivo [Mallorquín, 2013].

Una vuelta al pasado desde el estructuralismo, desde el pensamiento clásico latinoamericano es enfocarnos en una experiencia teórico-práctica con el afán de encontrar inspiración, para promover reflexiones de carácter global y mantener diálogos con otras epistemes y entender y organizar al mundo desde territorios y comunidades desde la especificidad del subdesarrollo. Como lo sentencia Mariana Mazzucato: “los retos del siglo XXI requerirán una interacción mucho mayor con los ciudadanos y las comunidades, de hecho, serán estos quienes deberán liderarlos” [2021: 167].

⁸ Furtado señala la existencia de tres sectores en las formaciones sociales subdesarrolladas, uno principalmente de subsistencia, otro volcado a la exportación, y un tercero como núcleo industrial ligado al mercado interno [Furtado, 1992]. Esta pluralidad económica, en términos de diversidad de sectores económicos, se pueden asociar a la existencia de una economía plural, es decir, el reconocimiento de la articulación de diversas lógicas productivas que coexisten y se complementan: familiares, comunitarias, asociativas, privadas y públicas [Mendoza, 2020].

REFERENCIAS

- Banco de México (Banxico) [2020], *Informe Trimestral*, enero-marzo, México, Banxico.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [2021], *Políticas para combatir la pandemia*, Washington, D.C., BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2020], *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*, serie Políticas Sociales, núm. 238, Santiago, Cepal.
- De Bernis, Gérard [1988], *El capitalismo contemporáneo*, México, Nuestro Tiempo.
- Delgado, Wise [2021], “Replanteando la cuestión del desarrollo en tiempos de Covid-19: Reflexiones en torno al caso de México”, en Ackerman, M. John (coord.), *Pos-covid/Pos-neoliberal*, México, Siglo XXI / UNAM / PUEDJS: 119-140.
- Esteva, Gustavo [2020], “El día después” en Quijano, Valencia (comp.), *Pandemias al sur*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo: 55-67.
- Furtado, Celso [1978], *Prefacio a una nueva economía política*, México, Siglo XXI.
- [1992], *Brasil. La construcción interrumpida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Galbraith, John Kenneth [1996], *Una sociedad mejor*, Barcelona, Crítica.
- García Linera, Álvaro [2021], “Tres conceptos de igualdad”, en Ackerman, M. John (coord.), *Pos-covid/Pos-neoliberal*, México, Siglo XXI / UNAM / PUEDJS: 62-70.
- Gramsci, Antonio [2018], *Pasado y presente. Cuadernos de la cárcel*, Barcelona, Gedisa.
- Guillén Romo, Arturo [2007], *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, UAM-I / Porrúa.
- Guillén Romo, Héctor [2018], *Los caminos del desarrollo del tercer mundo al mundo emergente*, México, Siglo XXI.
- Lavore, Carlos [2021], *Entre la extinción y el rescate*, México, Debate.
- Mallorquín, Carlos [2013], *Relatos contados desde la periferia: el pensamiento económico latinoamericano*, México, Plaza y Valdés / Universidad Autónoma de Zacatecas.
- [2019], *Breve historia del espíritu del desarrollo latinoamericano*, México, Colofón.

- [2021], “El desafío de la sustitución de importaciones de las categorías occidénticas: Celso Furtado”, *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Brasil: 35-65.
- Mazzucato, Mariana [2021], *Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Madrid, Taurus.
- Meadows, Dennis *et al.* [1993], *Más allá de los límites del crecimiento*, México, El País / Aguilar.
- Mendoza, Antonio [2017], “El pensamiento económico de las alternativas al desarrollo: un horizonte en el Buen Vivir”, en *Banco Central de Bolivia. Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano. Compendio de documentos de investigación ganadores del II Encuentro Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano*, Bolivia, Banco Central de Bolivia: 315-336.
- Mendoza, Antonio [2020], “En busca de las condiciones materiales para superar el subdesarrollo: especificidad y excedente en una economía plural de la periferia, Bolivia”, *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 15, núm. 26: 81-101. Recuperado de <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/493>>.
- [2021], “El postdesarrollo: contribuciones y alcances de una crítica al paradigma del desarrollo” en *Trayectorias y encrucijadas de las teorías del desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica: 174- 213.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) [2021], *Perspectivas Económicas de la OCDE*, vol. 2021/1, núm. 109, mayo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [2020], *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Valenzuela Feijóo, José [1991], “Aníbal Pinto: Un clásico latinoamericano”, en Pinto, Aníbal, *América Latina: una visión estructuralista*, México, Facultad de Economía, UNAM: 9-40.
- Vidal, Gregorio [2020], “América Latina: economía y desarrollo”, en Ojeda, Medina y Villareal, Villamar (ed.), *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*, Madrid, Catarata: 121-139.

CAPÍTULO 10. DESARROLLO ECONÓMICO, EDUCACIÓN Y LA PANDEMIA

WESLEY MARSHALL

*El buen humor y la moderación de las facciones
contendientes parecen ser las circunstancias más
esenciales en la moral pública de un pueblo libre.*

Adam Smith [1776: 359]

Al comienzo de la pandemia, durante los primeros meses del año 2020, Naomi Klein planteaba que la salud y la educación serían los sectores más transformados [Klein, 2020]. Al igual, el World Economic Forum (WEF) destacó los cambios en el sistema educativo en su amplia cobertura de la pandemia, dando énfasis en particular al racismo [Pomery, 2020; Qasim, 2020] y la conexión entre racismo y educación [Peyton, 2020; Whiting, 2020].

En este capítulo, se propone un enfoque en el sistema educativo de los EUA para comprender la dirección que se está tomando en este país clave en el orden mundial. El análisis parte de dos posturas históricas y una nota metodológica. Una es que el neoliberalismo y el desarrollo económico representan dos fuerzas en oposición, configurados por los intereses de la renta financiera y los del interés común, como fue planteado por Veblen [1919] o Polanyi [1944]. El otro es el doble movimiento de Polanyi: la búsqueda de protección común en contra de las incursiones de las fuerzas del mercado o de su destrucción. Para el pensamiento polanyiano, un punto asociado es que el Estado es el escenario máximo en la lucha entre fuerzas sociales. La nota metodológica es que este capítulo usa ampliamente el *New York Times* (NYT), al considerarse uno de los principales periódicos que mejor representa el proyecto neoliberal.

Bajo esta óptica, se examinan los altamente visibles choques de varias fuerzas sociales en el espacio de la educación, convirtiendo la política educativa entre los temas más importantes de la política nacional en EU, por

primera vez en décadas. Este capítulo aborda algunos de los eventos recientes en el espacio de la educación, y los sitúa en la coyuntura de la política nacional, la evolución del proyecto neoliberal, y la reacción de la sociedad ante sus avances. Además, se destaca cómo las pugnas en este escenario han revelado temas subyacentes, tanto de la economía política como de la dirección histórica que se está tomando en los EUA, misma que también influencia el paso para gran parte de los países.

I. El desarrollo, la educación y el Estado

Haciendo referencia a Adam Smith, Polanyi Levitt plantea que: “él creía que la verdadera fuente de riqueza de una nación eran los esfuerzos y las habilidades de su gente y no la acumulación de tesoros” [2013: 189]. Se puede decir lo mismo respecto al desarrollo económico de una sociedad: el avance material dura poco cuando no se ha acompañado por una voluntad pública educada e informada. La educación –como el dinero– es una de las instituciones sociales que se percibe poco mientras funciona bien, pero cuando no, varios elementos de la sociedad empiezan a cuestionarse abiertamente.

La educación ha ocupado un reconocido espacio dentro del Estado y de la economía política desde que estos existen y se estudian. Smith parece encontrar virtudes intrínsecas a la educación pública: “Si no hubiera instituciones públicas para la educación, no se enseñaría ningún sistema, ninguna ciencia, para la cual no hubiera alguna demanda, o que las circunstancias de los tiempos no hicieran necesario o conveniente, o al menos de moda para aprender” [Smith, 1776: 364].

Sin embargo, como cualquier institución del Estado, la calidad refleja la naturaleza del gobierno en turno, un punto apreciado por Smith en la universidad:

Solo mediante una protección poderosa [el maestro] puede protegerse eficazmente contra el mal uso al que está expuesto en todo momento; y esta protección es más probable que la obtenga, no por su habilidad o diligencia en su profesión, sino por ser obsequioso a la voluntad de sus superiores, y estando dispuesto, en todo momento, a sacrificar a esa voluntad los derechos, el interés y el honor del cuerpo colegial de la que es miembro. Cualquiera que se haya ocupado durante un tiempo considerable de la administración de una universidad francesa debe haber tenido ocasión de observar los efectos

que naturalmente resultan de una jurisdicción arbitraria y ajena de este tipo [Smith, 1994: 344].

En el siglo XIX, el carácter de los EUA se reflejaba en su sistema educativo. Como nuevo país en expansión territorial que absorbía la población sobrante expulsada por la revolución capitalista en Europa, a costa del genocidio de la población original y la esclavitud africana, su educación política fue raquítica en general, y las pocas universidades estaban centradas en las grandes ciudades, y para la élite cosmopolita. Pero los sistemas educativos rápidamente alcanzaron a las nuevas poblaciones y un amplio sistema educativo público consolidaba el país, particularmente después de la Guerra Civil.

Para finales del siglo, ningún país tenía un sistema educativo público de tanta cobertura, sirviendo como pieza clave en la ascensión de pobres migrantes a propietarios de clase media para gran parte de la población. La mera existencia de tal sistema reflejaba una sociedad sin las rígidas barreras institucionales de movimiento de clase social en comparación con Europa. Pero las diferencias de clase ciertamente existían y se reflejaban en la educación pública. Mientras las universidades estatales servían a las clases medias, los magnates de la época construían sus propias universidades privadas, como sistemas reproductores de élite. Los institutos como la Universidad de Chicago y Stanford pronto compartirían este espacio al lado de las escuelas élite prerrevolucionarias como Harvard y Yale.

En cuanto al tema racial, sí había universidades estatales para descendientes de esclavos, y en tiempos prerrevolucionarios, cuando Williamsburg era la capital colonial, William and Mary servía un tiempo como escuela para la población nativa. Sin embargo, las clases sociales bajas –determinadas en gran parte por líneas raciales– en su gran mayoría recibía mala y poca educación. Las morales públicas formadas en las universidades estatales tampoco fueron todas loables, muchas veces imbuidas de racismo, clasismo, sexismo, nacionalismo y belicismo. Pero, para insistir, en el siglo XIX y los primeros tres cuartos del siglo XX, el sistema de educación pública en los EUA era clave para el desarrollo como país. Y, hasta la llegada del neoliberalismo en el sistema educativo de este país, había oportunidades educativas públicas y gratuitas para una amplia parte de la población en una sociedad en un proceso, no tan lento, de civilizarse.

Ya después de medio siglo de neoliberalismo, no existe educación pública superior en los EUA que sea de costo razonable, ni mucho menos gratuita. Paulatina y relativamente sigilosa, la agenda neoliberal revertía el papel de la universidad en la sociedad estadounidense desde un espacio del Estado

que ensanchaba las filas de la clase media y cohesionaba el centro moral del país a un espacio de ganancia privada que agudizó la polarización social en sus muchas dimensiones y socavó la cohesión social del país. Para insistir, tales cambios han ido a la par con el cambiante carácter moral del país.

Como escenario de intersección y choque, entre diversas fuerzas sociales, la educación se encuentra entre el interés público y los intereses privados. Pero la lógica básica de una ecuación entre ambas fuerzas es traicionera. Por un extremo, hay ejemplos como el de Noruega, donde toda la educación es pública y gratuita, las escuelas privadas no existen, y la calidad educativa, medida por el empeño de los alumnos o cualquier otra medida, es entre los mejores del mundo. Pero por el otro extremo, no hay sociedad donde la educación sea exclusivamente privada. De tal forma, la educación no es como la vivienda y el transporte, áreas que pueden ser atendidos por el Estado, pero que también en muchos lugares y tiempos se han dejado en manos privadas. Más bien, es una función básica de la sociedad y, como el dinero, siempre mantiene un lazo con el Estado o el gobierno local. Esta conexión puede ser mayor o menor, pero raramente desaparece. Así, el contrario del sistema noruego no sería un país de puras escuelas privadas, sino uno en que el alumnado se separa por líneas de clase, la mayoría recibe una educación pública inadecuada y la minoría una educación privada. Como se argumenta, el neoliberalismo transita cada vez más hacia esta segunda extrema.

II. Desde el neoliberalismo hasta la pandemia

El credo neoliberal que dice que el éxito de uno depende de los esfuerzos individuales, y que se define por la ganancia material, es igualmente aplicable y engañoso hacia la educación. Tratado como cualquier participante en el mercado, las escuelas, como los individuos, pueden acceder a los mercados de crédito para cumplir sus necesidades financieras. Sin embargo, el liberalismo nunca pudo racionalizar la riqueza heredada, y el hecho de que los que más ganan –tanto históricamente como en la actualidad– son los que nacieron con más, revela una parte importante del engaño del credo liberal. Otra parte es que el acceso al financiamiento es parejo para todos.

Entrando a la pandemia con el neoliberalismo firmemente implantado en el sistema educativo estadounidense, para la escuela individual (o sistema escolar) común, las finanzas no tienen piedad:

En su nivel más profundo, las escuelas públicas que se financian con deuda se basan en ideas problemáticas sobre la solvencia. Por ejemplo, Moody's Investors Service, una agencia preeminente de calificación crediticia, basa la calificación crediticia de un distrito escolar en el valor de la propiedad existente del distrito y los ingresos residenciales: cuanto más pobre es el distrito escolar, más paga en intereses y tarifas para pedir prestado, desde el punto de vista de los acreedores, tales escuelas son “más riesgosas” [Shirmer, 2021].

Sin suficientes fondos públicos, las escuelas o distritos escolares tienen que financiarse en los mercados. Pero como destaca el mismo artículo: “Lo que parece una solución para los presupuestos ajustados de los distritos escolares en realidad los ha atrapado en ciclos de austeridad, lo que exacerba las mismas desigualdades que la educación pública está diseñada para abordar” [Shirmer, 2021]. Como le sucedió a muchos individuos y empresas, la crisis también amarró a la educación en una trampa de deuda:

En 2010, las escuelas públicas de Philadelphia pagaron 63 millones de dólares en tarifas simplemente para librarse de algunos de sus *swaps* tóxicos, más de lo que gastaron en libros o suministros ese año. Las escuelas públicas de Chicago perdieron más de 600 millones de dólares en *swaps* de deuda tóxicos. Tanto en Chicago como en Philadelphia, los déficits presupuestarios llevaron a los administradores escolares a cerrar docenas de escuelas vecinales en comunidades negras y latinas, dejando a estas comunidades sin algunas de sus instituciones públicas vitales [Shirmer, 2021].

Esta es una forma de la financiarización de la educación: la desviación de fondos públicos a los bancos en forma de deuda. Otra forma de desviar estos fondos públicos a privados ocurre con las escuelas chárter. Klein comienza *The Shock Doctrine* [*La Doctrina de Shock*] [2007] con Milton Friedman y sus ideas de instalar este tipo de escuela en la Nueva Orleans destruida por el huracán Katrina. Bajo tal esquema, el Estado emite vales para que los alumnos los gasten entre escuelas privadas que compiten entre sí, con los esperados resultados problemáticos.

La financiarización también implica la concentración del mercado y el descuido de espacios anteriormente atendidos por el Estado. El parecido con la banca no es casual. En todo el continente americano, se abrieron los espacios atendidos por la banca pública o semipública bajo el argumento de los beneficios de la competencia, solamente para terminar en la sequía del crédito para muchos sectores de la economía. En ambos casos, es una

victoria rotunda para el neoliberalismo como proyecto político: las capas menos favorecidas de la población quedan sin educación ni dinero y se vuelven menos poderosas como oposición política. El dinero público fluye a los privados, y de la población hacia la renta financiera. En el espacio de la educación, la raza es determinante: “desde 1988, las escuelas públicas estadounidenses se han segregado más racialmente: aproximadamente el 15 % de los estudiantes negros e hispanos asisten a las llamadas escuelas del *apartheid* con menos del 1 % de estudiantes blancos” [Kristof, 2021a].

La financiarización de la educación genera resultados diferentes en las universidades élites privadas, que no sufren por falta de fondos, pero que sí tienen severos padecimientos. Los *endowments* (fondos de dotación) de muchas de estas universidades oficialmente cuentan con fondos de inversiones y, en algunos casos, operan como fondos de cobertura dentro de una universidad. Es otra forma de la financiarización, pero exclusiva de la universidad élite. En esta situación, la universidad opera como la empresa financiarizada, con el motor financiero ganando peso dentro de la institución y muchas veces eclipsando sus motivaciones fundacionales. Así como las ganancias bursátiles han convertido a las empresas tecnológicas en los más capitalizados del mercado, también han engrosado enormemente los fondos de dotación de las universidades élites durante la última década.

Tales universidades no solamente sirven como sistemas reproductivos de élite nacional, sino también internacional. En el caso de México, el hecho de que Carlos Salinas hubiera estudiado en Harvard, daba prestigio al proyecto neoliberal en México. No menos significativo es el refugio ofrecido a Felipe Calderón cuando ya nadie aplaudía los resultados del proyecto.

Pero Harvard y otras universidades parecidas se encuentran involucradas en los eventos de muchos países. Por ejemplo, durante la gran venta del patrimonio de Rusia durante los años noventa, el profesor Andrei Shleifer estaba aconsejando al gobierno ruso en sus procesos de privatizaciones por parte del Harvard Institute for International Development, y a la vez especulaba sobre sus resultados, por lo cual eventualmente Harvard y Schleifer tuvieron que pagar una multa millonaria al Departamento de Justicia de los EUA [Seward, 2005].

Más hacia la actualidad, la universidad vecina de Harvard, el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) emitió un informe de 63 páginas documentando las fallas institucionales que lo llevaba a recibir grandes donaciones y tejer redes académicas con el traficante de menores Jerry Epstein, al igual que él hizo en Harvard con Lawrence Summers [Braceras, Chunias & Martin, 2020].

Esas universidades son espacios de cooperación entre élites. La noción autopromovida por parte de éstas de que sus alumnos son los más competitivos del mundo, se desmiente por el *New York Times*:

Considere Harvard: un artículo de 2019 de la Oficina Nacional de Investigación Económica encontró que “más del 43 por ciento de los blancos admitidos son ALDC [atletas, legados, ‘interés del decano’ e hijos de profesores y personal] en comparación con menos del 16 por ciento de los admitidos para cada uno de los otros tres grupos raciales/étnicos principales”, y que alrededor de las tres cuartas partes de ellos no habrían sido admitidos de otra manera [McWhorter, 2022].

Un sistema diseñado para que los más ricos puedan subsistir con la renta de los demás es moralmente ofensivo para la mayoría de la gente, y solo puede seguir existiendo con opacidad y engaños masivos, sea la universidad neoliberal o el proyecto neoliberal en sí.

III. El gran reseteo y la educación

Desde antes de la pandemia, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) había estado pegando al panal de abejas que es el racismo estadounidense. En septiembre de 2021, un artículo publicado por el WEF declaraba que: “la lucha contra el racismo exige la confrontación en todos los niveles en los campus universitarios mediante el desarraigo de los diseños institucionales racistas inherentes a los sistemas de admisión, reclutamiento, becas, culturas e historias de todo el campus” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021].

Por lo anteriormente planteado, tal diagnóstico parece acertado. Como plantean los autores, se trata de “racismo por diseño, a través de mecanismos institucionales ingeniosos y elaborados, construidos durante siglos para negar a los grupos minoritarios la oportunidad de ascender a través de los sistemas de educación superior” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021]. Pero los autores también agregan otra consideración de mucho más dudosa veracidad: “agresiones y abusos sufridos por asiáticos y negros. En los EUA, tales atrocidades han crecido exponencialmente en los últimos dos años” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021]. Por ejemplo, Schafer [2021] ha señalado que, de acuerdo con el Centro para el Estudio del Odio y el Extremismo de la Universidad Estatal de California, los delitos de odio contra los asiáticos en EUA aumentaron en un 149 % entre 2019 y 2020.

Los autores diagnostican correctamente el problema del racismo en la educación superior como sistémico y como uno de convivencia social. Sin embargo, su solución cae firmemente en atender al último y no al primero, probablemente explicando su exageración del problema de la violencia. Al argumentar que “el apoyo en forma de educación comunitaria puede conquistar la raíz del racismo” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021], los autores colocan la convivencia social como la raíz –y no consecuencia– del problema sistémico.

El diagnóstico incorrecto lleva a prácticas engañosas de política pública: “los líderes universitarios deberían considerar el establecimiento de mecanismos institucionales para responsabilizarse a sí mismos y a sus establecimientos” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021], y a sugerencias dañinas para la convivencia social: “políticas diseñadas para identificar, aislar, castigar rápidamente o reeducar a los racistas entre nosotros” [Pirnavskaia & Kalenzi, 2021]. De forma resumida, los culpables deben dejar de ser tan malos y los que no tienen poder, pero que son declarados como racistas, deben ser castigados y reeducados.

Se destaca la nota breve del WEF porque, desde el comienzo de la pandemia, varias de sus recomendaciones se han vuelto política pública a lo largo del mundo capitalista. Esta nota en particular refleja la tendencia observada durante la crisis sanitaria en los EUA: un renovado enfoque en el racismo que encuentra la raíz del problema entre el pueblo, y no en quien controla las instituciones y sus fines, ignorando así el aspecto sistémico.

Se ignora la cuestión de poder en la teoría y también en la realidad, volviendo el racismo una cuestión no de poder, sino de la gente, para igualmente resolverse entre la misma. Esta es la esencia de la Teoría Crítica de Raza (TCR), que ya es un tema y un término conocido en todo EUA, y que propone que, en la práctica, la gente debe dividirse por líneas de raza, entre víctimas y victimizadores. Temas de clase social no entran al debate. Los que no cuadran con esta reconfiguración de los morales nacionales, sean de la izquierda o derecha, negro o blanco, se clasifican de racistas y/o conservadores. Se genera un ambiente de miedo subyacente y censura abierta, con muchas carreras profesionales y reputaciones personales en juego.

Pasando de lo dañino para la convivencia académica a lo engañoso de los recientes cambios institucionales, se destaca uno de los puntos mencionados por el ensayo citado del WEF: los sistemas de admisión. Varios de los sistemas estatales universitarios más importantes anunciaron en 2020 y 2021 la cancelación indefinida de los exámenes de entrada, afectando a

algunas de las preparatorias públicas más codiciadas del país, entre ellos Lowell en San Francisco y Thomas Jefferson en Virginia. En el primer caso, la escuela se considera un puente hacia los EUA para la población asiática, particularmente para China; mientras en el segundo caso, Thomas Jefferson en Fairfax, cercana a la capital del país, es un imán para una comunidad de inmigrantes más recientes de la India.

A finales de 2021, Matt Taibbi profundizó sobre el primer revés electoral para los demócratas después de la asunción del presidente Joe Biden. En la prensa, se había adjudicado un escándalo en un condado de Virginia a la creciente fuerza de la supremacía blanca en las escuelas públicas. El tema profundizó su peso en la contienda para el gobernador de Virginia cuando el contendiente demócrata Terry McAuliffe declaró que los padres de alumnos no deben tener ninguna voz en el currículo escolar, provocando mucho debate. En aquel momento, Taibbi fue el único en hallar la historia importante y el cambio político que representa: el candente repudio de las grandes comunidades migrantes a las políticas pandémicas de la educación favorecidas por los demócratas (se estima que el 38 % de la población de San Francisco es de origen asiático).

Taibbi también fue el primero en identificar el engaño de los cambios para supuestamente eliminar el racismo:

Al final, el condado siguió el ejemplo de todas las burocracias desde la Universidad de California hasta el sistema escolar de la ciudad de Nueva York bajo Bill de Blasio, reemplazando las admisiones ciegas a la raza y las pruebas estandarizadas con un nuevo sistema “holístico” y “basado en la equidad” que sería descrito en los medios de mil maneras diferentes, pero nunca como lo que realmente es: una regla de misericordia para evitar que los niños asiáticos arrasen con toda la competencia [Taibbi, 2021].

Cuando meses después del escándalo en Virginia vino la votación para el consejo escolar en San Francisco y el NYT ya no podía ignorar la corriente creciente que Taibbi había identificado. En días consecutivos, reportó que, en la preparatoria Thomas Jefferson, “los estadounidenses de origen asiático fueron el único grupo racial que vio disminuir su número bajo el nuevo sistema de admisiones, del 73 por ciento al 54 por ciento” [Saul, 2022]; y que en el caso de la preparatoria Lowell:

En las elecciones del martes, dos temas en particular motivaron a los votantes chino-estadounidenses. La Junta de Educación votó a favor de

implementar un sistema de admisión por sorteo en la altamente selectiva escuela preparatoria Lowell, reemplazando un proceso de admisión que seleccionaba principalmente a los estudiantes con los puntajes de exámenes y las calificaciones más altos [Fuller, 2022].

En ambos casos, los afroamericanos —y, recientemente, el aumento de migrantes africanos—, ganaron más sillas, pero a costa de los alumnos asiáticos, no blancos. En cualquier caso, esas nuevas aperturas para alumnos afroamericanos, por problemáticos que sean, son excepciones a las políticas educativas de la pandemia. Para finales del 2021, ya se reportaba bastante la acelerada polarización social como resultado de las reacciones a la pandemia:

Sí, es difícil abrir escuelas durante una pandemia. Pero la mayoría de las escuelas privadas lo lograron, y eso es cierto no solo en los internados ricos, sino también en las escuelas católicas con problemas económicos. Como nación, luchamos para mantener abiertos los restaurantes y los centros comerciales, pero no hicimos de las escuelas una prioridad similar, por lo que los niños necesitados se quedaron atrás [Kristof, 2021b].

En esta nota periodística se encuentra un vínculo al informe de la consultora McKinsey, que constata que “la pandemia amplió las brechas de oportunidades y logros preexistentes, golpeando más a los estudiantes históricamente desfavorecidos” [Dorn *et al.*, 2021]. Además, “los estudiantes de preparatoria se han vuelto más propensos a abandonar la escuela, y los estudiantes de último año, especialmente aquellos de familias de bajos ingresos, tienen menos probabilidades de continuar con la educación postsecundaria” [Dorn *et al.*, 2021]. El achicamiento y empeoramiento de la educación pública y el refugio cada vez más problemático de la educación privada para los más pudientes ha sido amplio y constante bajo el neoliberalismo, y se ha agudizado notablemente durante la pandemia:

A lo largo del país, los encierros han contribuido al éxodo de las escuelas públicas. En el condado de Fairfax, por ejemplo, la inscripción en las escuelas públicas se ha reducido en más de 10,000 estudiantes desde antes de la pandemia, una disminución del 5.5 por ciento. La inscripción en las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York disminuyó un 4.5 por ciento, unos 50,000 estudiantes. En California, la inscripción en las escuelas públicas disminuyó un 3 por ciento, o 160,000 estudiantes, la caída más grande en 20 años. Debido a que los presupuestos escolares dependen en

parte de los recuentos de personas, estos estudiantes perdidos podrían provocar severos recortes, lo que haría que las escuelas públicas fueran aún menos atractivas [Goldberg, 2021].

Para insistir, el espacio de la educación –y particularmente la educación pública– es uno donde se entrelazan muchos elementos de la sociedad. En el espacio de la escuela norteamericana, se encuentran varias formas de financiarización; la enseñanza de la teoría neoliberal y su aplicación; y los efectos de la educación neoliberal sobre la sociedad. Desde una perspectiva más amplia, también se puede trazar la conexión entre educación y desarrollo. Como se ha argumentado [Vidal & Marshall, 2014], el neoliberalismo ha colocado a los EUA en un camino inconfundible de subdesarrollo, con la creciente desigualdad del país marcada en la ruta. Esta tendencia se ha intensificado durante la pandemia.

IV. La educación y los variados motivos de la financiarización

Michal Kalecki [2015] y otros autores argumentan que el mantenimiento de las condiciones sociales necesarias para seguir ganando es un factor aún más primordial que las ganancias para los grandes capitalistas. En la fase actual del capitalismo de la financiarización, dominado por empresas abiertamente criminales [Marshall & Rochon, 2019] y el Estado Depredador [Galbraith, 2008], el manejo de las condiciones sociales se vuelve clave y, por lo mismo, el auge de la financiarización se acompaña por el capitalismo de desastre. Además de mantener pueblos nacionales enteros en un estado de *shock* y miedo, otra meta explícita del neoliberalismo, claramente planteado desde *Camino de servidumbre* de Friedrich Von Hayek, es el intento concertado de hacer más ignorantes a las sociedades, un tema analizado por Mirowski [2013] bajo el término *agnotología*.

La pandemia ya significa que, en vez de deformar a la educación, ahora se deforma directamente al alumnado:

El año pasado, el 66 por ciento de los estudiantes realizó un aprendizaje híbrido y más del 33 por ciento se volvió completamente virtual. Los estudiantes y educadores usan términos como “reingreso”, “recivilización” y “reintegración” para describir la transición de regreso a una rutina más normal. Las restricciones de covid-19 aún impiden el compromiso total. Las

máscaras han fomentado el anonimato y desalentado el diálogo. “La gente ya no sabe cómo comunicarse”, dijo Jazlyn Korpics, de 18 años, estudiante de último año en Liberty. “Todo el mundo es un robot ahora, sus mentes están deformadas” [Green, 2021].

En la exposición de Taibbi sobre el escándalo en las escuelas públicas de Virginia, se incluye otra forma de financiarización de la educación: el cambio de cultura institucional liderado por la firma consultora. Ya se ha mencionado la más prestigiosa: McKinsey. Durante los noventa, McKinsey se metió a lo largo de Wall Street promoviendo su cambio cultural: de la banca de relaciones personales hacia la banca transaccional. También McKinsey fue descubierto por su complicidad en la pandemia de opiáceos en los EUA [Bogdanich & Forsythe, 2020]. En Virginia, Taibbi expone el liderazgo de las empresas consultoras en la reeducación racial, incluyendo la facturación de 500 mil dólares por sus servicios, una gran parte del presupuesto del distrito escolar, gastado sin la aprobación del consejo escolar [Taibbi, 2021].

Típico de la financiarización, la institución pública se convierte en vehículo para la ganancia privada. Taibbi detalla cómo a nivel nacional: “Almanzan y su empresa predicán un evangelio de capacitación en diversidad que es cada vez más popular entre organizaciones que van desde Amazon hasta Goldman Sachs y el Pentágono” [Taibbi, 2021]. A nivel del distrito escolar local, Taibbi cita a un profesor: “La educación está dominada por consultores [...]. Eran antiguos maestros, pero decidieron que realmente quieren ganar dinero” [Taibbi, 2021].

Es otra victoria multidimensional para las fuerzas neoliberales: al extraer su ganancia de los magros presupuestos escolares, empobrecen a las escuelas, y al efectuar su cambio de la cultura institucional, empobrecen la educación. Taibbi llega a la función de los consultores neoliberales: prolongar el problema para seguir cobrando su solución.

Los consultores describen una concepción generalizada y psicologizada del racismo que está tan profundamente arraigada, tanto a nivel individual como social que nunca puede erradicarse, solo tratarse, constantemente y por expertos acreditados, por supuesto. Las empresas como Equity Collaborative son cazadores de pecados profesionales y son buenos en lo que hacen, lo suficientemente inteligentes como para asegurarse de que los clientes no se desvíen del punto centrándose en problemas reparables [Taibbi, 2021].

Para sintetizar, mientras la población negra tenga cada vez menos acceso a la educación, por mala que sea, los mismos que proclaman contra el racismo estructural, lo fomentan, y pasan de la hipocresía al fraude cuando toman su tajada del presupuesto escolar. La pandemia ha atestiguado el neoliberalismo en su máximo gatopardismo: un cambio radical de mentalidades y pensamiento solo para que todo quede igual, si no peor. Las universidades más élites se muestran progresistas para opacar su función de reproductores de élite, mientras la educación para la población se vuelve cada vez más escasa y distorsionada.

El último elemento de la financiarización por mencionar es el fraude. Desde el episodio del MIT hasta las escuelas públicas pobres, el fraude es rampante en la educación financiarizada, al igual que ocurre con toda institución financiarizada. Queda para ver si estamos ante otro momento en el que se destape un fraude masivo. Un caso interesante es de la Universidad Laurentian, en Canadá, donde la mayoría de las universidades son públicas y donde el gobierno federal fue particularmente generoso en términos financieros durante la pandemia. La universidad cayó en la bancarrota, dejando a alumnos a la deriva y profesores sin trabajo, con una gran pregunta pendiente: “¿Cómo podía ser? Año tras año, KPMG hace una auditoría de la universidad y les dicen que todo está bien y luego, ocho meses después, tenemos una deuda de 200 millones” [Campbell, 2021].

Como menciona Naomi Klein en su artículo sobre la pandemia, hay políticos importantes con su mirada puesta en los bienes raíces, actualmente controlados por las universidades del país [Klein, 2020]. Un ejemplo destacado es el de la New School en Nueva York, una institución de reconocida tradición progresista, pero cuya dirección ha sido secuestrada por los intereses de los bienes raíces y sus estrategias ejecutivas por los consejos de las empresas consultoras. Durante la pandemia, ha recurrido al recorte de personal y salarios [Bardia *et al.*, 2020] y ha vendido un dormitorio residencial para su conversión en departamentos de lujo [Richey, 2021].

V. Reflexiones finales

La lucha social por el espacio de la educación en los EUA ha marcado un punto de inflexión importante en la vida política del país. Para insistir, el mensajero es importante, y el NYT reconoce algunos resultados preocupantes de la dirección de esta lucha: “El covid-19 ha abierto una ventana a las escuelas y ha expuesto a los demócratas como del lado equivocado de los temas que apasionan e incluso emocionan a muchos votantes” [Caldwell,

2022]. El mismo analista cita una encuestadora conocida: “Cuando Joe Biden reemplazó a Donald Trump hace un año, los demócratas tenían una ventaja de 49 a 40. De nueve puntos arriba a cinco puntos abajo en menos de un año, es uno de los cambios más drásticos en la fortuna de los partidos que Gallup jamás haya registrado” [Caldwell, 2022].

La pandemia inició en el momento de la caída en cascada de las instituciones del orden mundial neoliberal. La primera ficha en caer fue el sistema bancario con la crisis de 2007-2009 y su fallido rescate. Luego siguió la descomposición institucional necesaria para mantener al neoliberalismo como proyecto político viable, después de su colapso económico. Por cuatro años, la administración de Donald Trump sirvió como pararrayos para la podredumbre institucional. Hasta la fecha, la ausencia de un doble movimiento de orden popular para la defensa de las instituciones democráticas ha sido notoria, y algo novedosa históricamente, ya que la gran mayoría de los colapsos económicos se acompañan por crisis políticas.

Dada la centralidad de la educación en la vida civil nacional y para el desarrollo individual, familiar, de comunidades y de países, el proyecto neoliberal destructor ha llegado a la médula de la sociedad, encontrando una respuesta firme popular por encima de las divisiones partidistas, hasta en comunidades que se mantenían al margen de las políticas locales y nacionales –como los de origen asiático.

No es nada seguro que estos inicios de un doble movimiento en los EUA prosperen, particularmente tomando en cuenta la potencia del proyecto neoliberal en avance perpetuo.

Uno de los avances más preocupantes del neoliberalismo es la táctica de retirar la presencia del Estado en conflictos sociales, y alentar a los ciudadanos a confrontarse. El primer ejemplo durante la pandemia fue con los disturbios después de la muerte de George Floyd, cuando el Estado abdicó su uso legítimo de la violencia y dejó que los ciudadanos armados se confrontaran en el vacío dejado por el gobierno. El segundo ocurre en Texas, donde, según la nueva ley, cualquier ciudadano puede demandar a cualquier persona involucrada en un aborto, después de seis semanas de realizado, incluyendo doctores, enfermeras y hasta taxistas. El tercero es una ley recientemente implementada en Virginia, con la cual los ciudadanos igualmente pueden demandar a cualquier persona involucrada en la enseñanza de temas relacionados con lo que puede considerarse Teoría Crítica de Raza (TCR o CRT, por sus siglas en inglés). En ambos casos, la balanza está equilibrada hacia la victoria de los demandantes y los cuerpos legislativos de otros estados están creando leyes iguales o parecidas. Así, durante la pandemia se ha avanzado

desde la extrema polarización política hacia la confrontación directa entre ciudadanos en los espacios selectivos abdicados por el Estado.

Tales acontecimientos han provocado un sinceramiento del orden mundial liberal, tal vez sin precedentes, en la publicación del NYT: “el uso de ciudadanos como informantes para hacer cumplir intrusiones de este tipo es, por decirlo suavemente, incompatible con las normas democráticas, que recuerda a Alemania Oriental, donde la Stasi utilizó aproximadamente 189,000 informantes ciudadanos” [Edsall, 2022].

Hace 10 años, ninguna publicación convencional mencionaba el término “orden mundial liberal”, ya que es de uso común, pero saber qué significa exactamente empieza a discutirse en el NYT: “esta visión, lo que mi colega Nate Cohn llamó recientemente ‘liberalismo antidemocrático’, es un aspecto generalizado de la política establecida no solo en los EUA, sino en todo el mundo occidental” [Douthat, 2022]. Toda noción de un país democrático, aunque se gobierne por una tecnocracia, como los neoliberales anteriormente argumentaban, ya se desvanece en la actualidad:

¿Quién debe liderar la toma de decisiones sobre una pandemia? Obviamente, Anthony Fauci y las burocracias de salud pública relevantes; no podemos tener gente jugando a la política con asuntos científicos complejos. ¿Quién decide lo que su escuela local les enseña a sus hijos? Obviamente maestros y administradores y escuelas de educación; no queremos que los padres exijan algún tipo de poder de veto sobre los programas de estudios [Douthat, 2022].

El mismo artículo que menciona la Stasi en el contexto de la leyes vigilantes para el sistema escolar de Virginia, intenta marcar la diferencia de lo que ocurre en los EU y lo que ocurre con el “fascismo suave” en Hungría: “un sistema político que tiene como objetivo acabar con la disidencia y tomar el control de todos los aspectos importantes de la vida política y social de un país, sin necesidad de recurrir a medidas ‘duras’ como prohibir las elecciones y construir un estado policial” [Edsall, 2022].

Pero lo que describe es la realidad en los EUA, ahora hasta con militares en camuflaje dando clases [Green, 2022]. La diferencia entre el “liberalismo no democrático” y el “fascismo suave” es solo cuestión de términos, y la mera presencia de su debate en el NYT es significativo en sí. En cuanto a resultados, se verá si el pronóstico que Edsall atribuye a Cécile Alduy es correcto: “Mi apuesta es que hay un plan activo para remodelar el sistema político para que los demócratas no puedan ganar las elecciones y el Estado se dirija sin la base de una democracia” [Edsall, 2022].

REFERENCIAS

- Bardia, Arman; Yadav, Srishti; Rajapaksha, Kalpa & Sg, Akhil [2020], “The New School Is in Crisis”, *Jacobin*, December 12. Retrieved from <<https://jacobinmag.com/2020/12/the-new-school-nssr-austerity-covid-neoliberalism>>.
- Bogdanich, Walt & Forsythe, Michael [2020], “McKinsey Issues a Rare Apology for Its Role in OxyContin Sales”, *The New York Times*. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2020/12/08/business/mckinsey-opioids-oxycontin.html?action=click&module=News&pgtype=Homepage>>.
- Braceras, Roberto; Chunias, Jennifer & Martin, Kevin [2020], *Report Concerning Jeffrey Epstein’s Interactions with the Massachusetts Institute of Technology*. January 10. Retrieved from <<http://factfindingjan2020.mit.edu/files/MIT-report.pdf?200117>>.
- Caldwell, Christopher [2022], “This Poll Shows Just How Much Trouble Democrats Are In”, *The New York Times*. January 25. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2022/01/25/opinion/gallup-poll-democrats.html>>.
- Campbell, Ian [2021], “Ontario’s auditor general to investigate financial debacle at Laurentian University”, *CTV News*, May 4. Retrieved from <<https://northernontario.ctvnews.ca/ontario-s-auditor-general-to-investigate-financial-debacle-at-laurentian-university-1.5414279>>.
- Dorn, Emma; Hancock, Bryan; Sarakatsannis, Jimmy & Viruleg, Ellen [2021], “COVID-19 and education: The lingering effects of unfinished learning”, McKinsey and Company. Retrieved from <<https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/covid-19-and-education-the-lingering-effects-of-unfinished-learning>>.
- Douthat, Ross [2022], “So, You Think the Republican Party No Longer Represents the People”, *The New York Times*, February 2. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2022/02/02/opinion/liberals-conservatives-democracy.html>>.
- Edsall, Thomas [2022], “What America Would Look Like in 2025 Under Trump”, *The New York Times*, February 2. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2022/02/02/opinion/trump-republicans-2025.html>>.
- Fuller, Thomas [2022], “‘You Have to Give Us Respect’: How Asian Americans Fueled the San Francisco Recall”, *The New York Times*. February 17. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2022/02/17/us/san-francisco-school-board-parents.html>>.

- Galbraith, John [2008], *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*, New York, Free Press.
- Goldberg, Michelle [2021], “Democrats Desperately Need Schools to Get Back to Normal”, *The New York Times*, November 8. Retrieved from <<https://cutt.ly/8ongol2>>.
- Green, Erica [2021], “The Students Returned, but the Fallout from a Long Disruption Remained”, *The New York Times*, December 24. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2021/12/24/us/politics/covid-school-reopening-teen-mental-health.html>>.
- [2022], “New Twist in Pandemic’s Impact on Schools: Substitutes in Camouflage”, *The New York Times*. February 20. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2022/02/20/us/politics/substitute-teachers-national-guard-new-mexico.html>>.
- Kalecki, Michal [2015 (1943)], “Aspectos políticos del pleno empleo”, *Ola financiera*, vol. 8, núm. 21: 347-356.
- Klein, Naomi [2007], *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York, Picador.
- [2020], “Screen New Deal: Under Cover of Mass Death, Andrew Cuomo Calls in the Billionaires to Build a High-Tech Dystopia”, *The Intercept*, May 8. Retrieved from <<https://theintercept.com/2020/05/08/andrew-cuomo-eric-schmidt-coronavirus-tech-shock-doctrine/>>.
- Kristof, Nicholas [2021a], “If Only There Were a Viral Video of Our Jim Crow Education System”, *The New York Times*, May 21. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2021/05/21/opinion/sunday/education-racism-segregation.html?action=click&module=Opinion&pgtype=Homepage>>.
- [2021b], “School Closures Have Failed America’s Children As many as three million children have gotten no education for nearly a year”, *The New York Times*, February 24.
- Marshall, Wesley & Rochon, Louis-Phillipe [2019], “Public Banking and Post-Keynesian Economic Theory”, *International Journal of Political Economy*, 48(1): 60-75.
- Mcwhorter, John [2022], “End Affirmative Action for Rich White Students, Too” [Opinion], *The New York Times*, February 1. Retrieved from <<https://cutt.ly/gongjJb>>.
- Mirowski, Phillip [2013], *Never Let a Good Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Crisis*, London, Verso.
- Peyton, Nellie [2020], “Racism around every corner: U.S. at a crossroads over Street and school names”, *World Economic Forum*, June 16. Retrieved

- from <<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/usa-racism-racial-in-equality-memorials-streets-statues-names/>>.
- Pirnavskaia, Kseniia & Kalenzi, Cornelius [2021], “3 vital steps for uprooting racism on university campuses”, *World Economic Forum*, September 7. Retrieved from <<https://www.weforum.org/agenda/2021/09/racism-university-higher-education/>>.
- Polanyi Levitt [2017], “De La gran transformación a la gran financiarización”, segunda entrega en *Ola Financiera*, vol. 10, núm. 26, enero-abril.
- Polanyi, Karl [1944], *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Pomery, Robin [2020], “Why the Great Reset also means fighting racism”, *World Economic Forum*, June 4. Retrieved from <<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/why-the-great-reset-also-means-fighting-racism/>>.
- Qasim, Salaado [2020], “How racism spread around the world alongside COVID-19”, *World Economic Forum*, June 5. Retrieved from <<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/just-like-covid-19-racism-is-spreading-around-the-world/>>.
- Richey, Christian [2021], “New School Sells 13th Street Dorm for \$23 Million”, *The New School Free Press*, September 29. Retrieved from <<https://www.newschoolfreepress.com/2021/09/29/new-school-sells-13th-street-dorm-for-23-million/>>.
- Saul, Stephanie [2022], “Conservatives Open New Front in Elite School Admission Wars”, *The New York Times*, February 16.
- Schafer, Sarah [2021], *En sus propias palabras. Sin mucho que celebrar durante el mes de la herencia asiático-estadounidense y de las Islas del Pacífico*, UNHCR. ACNUR Spotlight. Retrieved from <<https://www.unhcr.org/spotlight/es/2021/05/en-sus-propias-palabras/>>.
- Seward, Zachary [2005], “Harvard To Pay \$26.5 Million in HIID Settlement”, *The Harvard Crimson*, July 29. Retrieved from <<https://www.thecrimson.com/article/2005/7/29/harvard-to-pay-265-million-in/>>.
- Shirmer, Elein [2021], “We’re Burying Our Kids in Debt (Just Not the Way You Think)”, *The New York Times*, August 27. Retrieved from <<https://www.nytimes.com/2021/08/27/opinion/school-debt-economy.html>>.
- Smith, Adam [1994 (1776)], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York, The Modern Library.
- Taibbi, Matt [2021], “Loudoun County, Virginia: A Culture War in Four Acts A furious controversy in the richest county in America was about race, all right, but not in the way national media presented it”, *Substack*, December 10. Retrieved from <<https://taibbi.substack.com/p/loudoun-county-virginia-a-culture?token=>>.

- Veblen, Thorstein [1919], *The Vested Interests and the Common Man*, New York, B. W. Huebsch.
- Vidal, Gregorio & Marshall, Wesley [2014], “Has the US lurched into a process of underdevelopment? Insights from Celso Furtado”, *Journal of Economic Issues*, 47(4): 837-864.
- Whiting, Kate [2020], “Code-switching: 4 Forum voices on what it is – and why we need to talk about it”, *World Economic Forum*, November 10. Retrieved from <<https://www.weforum.org/agenda/2020/11/code-switching-systemic-racism-work>>.

SOBRE LOS AUTORES

Aderak Quintana

Doctor en Economía, con estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos y licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó una estancia posdoctoral en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Fue profesor de asignatura en la Facultad de Ingeniería y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí campus Zona Media. Pertenece al nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt. Tiene un reconocimiento a Perfil Deseable del Prodep (Secretaría de Educación Pública). Académico certificado por la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA). Miembro de la Red de Economía Fiscal, Financiera y Monetaria (Redeffim). Director de tesis a nivel licenciatura y posgrado. Ponente en diversos seminarios y congresos, autor de diferentes capítulos y artículos relacionados con los estudios de la economía financiera, en particular con las transformaciones y crisis del sistema financiero en América Latina y el financiamiento de las mipymes.

Antonio Mendoza Hernández

Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Economía Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), y licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Realizó una estancia posdoctoral en el Programa de Doctorado en Estudios Sociales-Línea de Economía Social de la UAM-I. Es profesor-investigador de tiempo completo definitivo B en el Departamento de Economía de la UAM-I. También es profesor, desde hace más de 25 años, en la Facultad de Economía de la UNAM, en el Área de Teorías Aplicadas y en la Academia de Historia y Desarrollo. Docente y tutor en los posgrados de Estudios Latinoamericanos en la UNAM y Economía Social en la UAM-I. Ha sido profesor visitante en el posgrado de Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural en el Colegio de la Frontera Sur-Tapachula (Ecosur). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de Conacyt.

César Duarte Rivera

Doctor en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Es licenciado y maestro en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor en la Facultad de Economía de la UNAM, en los programas de licenciatura en Economía y de especialización en Historia del Pensamiento Económico. También ha sido docente en la Universidad Tecnológica de México, la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Sus investigaciones se han centrado en las discusiones de teoría monetaria y economía financiera y monetaria, específicamente sobre el funcionamiento de los sistemas monetarios, tanto desde una perspectiva histórica como contemporánea. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, llevando a cabo una investigación sobre política monetaria en Estados Unidos en el siglo XXI.

Daniel Aparicio

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM) con maestría en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Fue asistente de investigación en el área de Desarrollo Económico de la UAM, entre el 2017 y 2020. Se ha desempeñado como profesor adjunto de Economía Política en la UNAM, desde 2015. Actualmente cursa el doctorado en Economía dentro del Programa de Posgrado del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM).

Ernesto Bravo Benítez

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM), con maestría en Ciencias Económicas por la Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado (UACPyP) del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM. Doctor en Economía, con mención honorífica, por el Programa de Posgrado de Economía de la UNAM. Investigador adscrito a la Unidad de Investigación en Estudios Hacendarios y del Sector Público del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM). Es miembro del padrón de tutores del posgrado en Economía de la UNAM, donde imparte cursos semestrales en los ciclos de maestría y de doctorado de Macroeconomía, Economía Pública, Teoría Monetaria y Política Financiera.

Eufemia Basilio Morales

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM), con maestría y doctorado en Economía por el Programa de Posgrado de Economía de la UNAM, es acreedora a la mención honorífica en cada uno de sus grados. Autora de *La controversia teórica sobre la política fiscal* publicado por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM. Es integrante del Comité Editorial de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo de la UNAM desde 2018. Actualmente se desempeña como investigadora titular A de tiempo completo en el IIEc de la UNAM, con adscripción a la Unidad de Estudios Hacendarios y del Sector Público, y a la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo.

Gabriela Rivera

Es estudiante de licenciatura en Economía en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM) y becaria en el proyecto PAPIIT IN302020 “Finanzas transfiguradas e implicaciones para el desarrollo económico” por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM.

Marcia Solorza

Es doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Ha colaborado en diversos proyectos de investigación; ha sido ponente en eventos académicos nacionales e internacionales; coordinadora de seminarios, integrante de comités editoriales, evaluadora de proyectos académicos en la UNAM y otras universidades mexicanas, coeditora de algunos números de revistas dedicadas a temas económicos y financieros; dictaminadora de libros y artículos para revistas especializadas; jurado en concursos para profesores-investigadores en la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Tutora de tesis de licenciatura, maestría y doctorado; ha publicado artículos en revistas arbitradas nacionales e internacionales. Ha publicado libros como autora, coautora y coordinadora, capítulos en libros nacionales e internacionales, y artículos en revistas nacionales e internacionales arbitrados. Fue responsable del Proyecto PAPIIT, UNAM IN302218: “Teorías y políticas monetarias en países en desarrollo: desafíos en los inicios del siglo XXI”. Actualmente es responsable del Proyecto DGAPA-PAPIIT, UNAM IN304421: “Política monetaria y actividad econó-

mica sectorial en países en desarrollo: alternativas para el crecimiento, empleo y distribución del ingreso”.

Mateo Crossa

Licenciado en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con un doble doctorado en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Es autor del libro *Honduras: maquilando subdesarrollo en la mundialización* y miembro de la Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico Latinoamericano y del Grupo de Trabajo Crisis y Economía Mundial (CLACSO). Es posdoctorante en el Instituto de Geografía de la UNAM.

Monika Meireles

Economista licenciada por la Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), titulada en la maestría en Integración de América Latina por el Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Cuenta con un doctorado en Estudios Latinoamericanos por el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPELA-UNAM). Actualmente es investigadora titular B de tiempo completo adscripta a la Unidad de Economía Fiscal y Financiera del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI I). Además es docente y tutora en el posgrado en Economía de la Facultad de Economía (FE-UNAM) y en el PPELA-UNAM. Fue ganadora del Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos (RDUNJA) en el área de investigación en Ciencias Económico- Administrativas de la edición 2019. En su agenda de investigación y docencia destaca la preocupación por estudiar las conexiones esenciales entre finanzas y desarrollo económico.

Vania López Toache

Es doctora en Economía por la Facultad de Economía y maestra en Finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración, ambos grados con mención honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó una estancia de investigación en la Universidad Complutense de Madrid y una posdoctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapa-

lapa (UAM-I). Actualmente se desempeña como profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía en la licenciatura en Finanzas, doctorado en Economía Política del Desarrollo y doctorado en Economía Social Solidaria de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Sus líneas de investigación son Finanzas, Sistema Financiero Internacional y Políticas Públicas, Financiarización de la naturaleza.

Wesley Marshall

Es licenciado en Ciencias Políticas por el College of William and Mary. Recibió su doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y realizó una estancia de posdoctorado en la Facultad de Economía de la UNAM. Desde 2009, es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), donde además es responsable del Centro de Estudios Financieros y Económicos de Norteamérica y jefe del Área de Economía Política. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Academia Mexicana de Economía Política y del Consejo Editorial de las revistas *Ola Financiera* y *Review of Political Economy*. Es editor asociado de la revista *International Journal of Political Economy*. También ha participado en conferencias nacionales e internacionales y tiene artículos publicados en revistas especializadas y en libros colectivos. Es autor de *México desbanca: causas y consecuencias de la pérdida de la banca nacional*.

Yessika Mabel Cepeda Arellano

Es doctorante en el Programa de Economía Política del Desarrollo en la línea de investigación Estado, Política Pública y Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), maestra en Gobierno y Administración por la Facultad de Administración de la BUAP y maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, por el CEDES-BUAP, licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho de la BUAP. Desde el 2011, es docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la licenciatura en Ciencias Políticas de la BUAP. Sus trabajos de investigación son: “La Cuenta Pública Municipal. ¿Instrumento de Transparencia y Rendición de Cuentas? Estudio de caso: Municipio de Puebla” (2008), “La Participación Ciudadana dentro del Ciclo de las Políticas Públicas Migratorias en el ámbito local. Estudio de caso: Municipio de Cuautlancingo, Puebla” (2017).