

Libro electrónico

LIMITES Y CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Eufemia Basilio Morales
(Coordinadora)



475+
UNIVERSIDAD
1551 MÉXICO 2026



LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA
EN AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda

Secretaria General

Dr. Tomás Humberto Rubio Pérez

Secretario Administrativo

Dr. Miguel Armando López Leyva

Coordinador de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

Director

Dr. José Manuel Márquez Estrada

Secretario Académico

Dra. Nayeli Pérez Juárez

Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

Jefa del Departamento de Ediciones

LÍMITES Y CONTRADICCIONES
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA
EN AMÉRICA LATINA

Eufemia Basilio Morales
(Coordinadora)



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Basilio Morales, Eufemia, editor.

Título: Límites y contradicciones de la política económica en América Latina / Eufemia Basilio Morales (coordinadora).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2026.

Identificadores: LIBRUNAM 2294054 (impreso) | LIBRUNAM 2294144 (libro electrónico) | ISBN 978-607-642-890-0 (impreso) | ISBN: 978-607-642-775-0 (libro electrónico).

Temas: Política monetaria -- América Latina. | Política fiscal -- México. | Política fiscal -- América Latina. | Mujeres -- Condiciones económicas -- América Latina. | Maíz híbrido -- México. | América Latina -- Política económica. | México -- Política económica.

Clasificación: LCC HG660.5.L55 2026 (impreso) | LCC HG660.5 (libro electrónico) | DDC 332.498—dc23

Primera edición digital en pdf, mayo de 2026

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México.

D.R. © INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-642-775-0

Diseño de portada: Miguel Ángel Márquez Toscano.

Formación de portada: Sonia Wendy Chávez Nolasco.

Cuidado de la edición: Hélida De Sales Y.

Preparación y cuidado editorial del libro electrónico: Salvador Ramírez.

Este libro es producto del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, de la Universidad Nacional Autónoma de México, PAPIIT IN301820: “Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina” bajo el auspicio de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (DGAPA-UNAM).

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 cada uno de los trabajos son de exclusiva responsabilidad de las autoras y los autores.

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

Hecho en México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. POLÍTICA MONETARIA CONTRACÍCLICA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: IMPACTOS, LÍMITES Y ENSEÑANZAS <i>Germán Alarco Tosoni</i>	15
2. EL COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL PERIODO POSPANDEMIA: IMPLICACIONES Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA MONETARIA DE METAS DE INFLACIÓN EN MÉXICO <i>Mónica C. Mimblera Delgado</i>	51
3. FEDERALISMO Y POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO: CENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DEL NUEVO CONSENSO MACROECONÓMICO <i>Eufemia Basilio Morales y José Luis López Barrios</i>	69
4. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL-FINANCIERA EN BRASIL: UNA LECTURA EN PERSPECTIVA DE GÉNERO <i>Monika Meireles, Janeth Chávez y Javier Hernández</i>	97
5. SOBERANÍA ALIMENTARIA VS. LIBRE COMERCIO. LECCIONES DE LA CONTROVERSIA DEL MAÍZ TRANSGÉNICO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS <i>Virdzhiniya Petrova Georgieva</i>	121
SEMBLANZAS	147

INTRODUCCIÓN

En América Latina, y en México en particular, hemos pasado por décadas de retroceso económico y crisis cada vez más recurrentes y pronunciadas. Es necesaria una coordinación de políticas encaminadas a incentivar el crecimiento económico de la mano con el desarrollo. Asimismo, es de vital importancia retomar el papel activo de la política fiscal de carácter contracíclico para incentivar el crecimiento y regular el ciclo económico, como ocurrió en la *época dorada* de crecimiento. En Latinoamérica, a partir de la década de los ochenta, se ve un desdibujamiento del papel de la política fiscal, supeditada desde entonces al actuar de la política monetaria, la cual, mediante variaciones en la tasa de interés —como señala la ortodoxia clásica—, controla precios y logra la estabilidad, sin ocuparse del crecimiento económico ni del empleo.

Ante los resultados contradictorios de la política monetaria de ajuste instrumentada desde los ochenta en América Latina, los pensadores del nuevo consenso monetario [Bernanke *et al.*, 1999] impusieron vía los organismos multilaterales —como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— el Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM) en la mayoría de las economías en desarrollo y emergentes, entre las que se encuentran las latinoamericanas.

A la luz de los resultados en América Latina y México, la política monetaria puede ser considerada limitante en ocasiones debido a la naturaleza de cada economía y los objetivos que se persiguen, como la necesidad de mantener la estabilidad de precios, lo cual entra en conflicto con incentivar el

crecimiento económico. Así, resurge el cuestionamiento de la incapacidad de la política monetaria para conducir por sí misma a este tipo de economías a la senda del crecimiento estable y sostenido en el largo plazo.

En el marco del modelo de metas de inflación y autonomía del Banco Central, sumado a la mayor integración de las economías latinoamericanas a los mercados financieros internacionales, es cada vez más complejo pensar en una participación coordinada de las políticas monetaria y fiscal enfocadas a alcanzar el objetivo de crecimiento de largo plazo, dado que, como lo hemos comentado, el crecimiento ha pasado a un segundo plano al privilegiar el cumplimiento de una meta de inflación. Lo cierto es que, ante el estancamiento económico que se vive en América Latina la mayor parte del tiempo, sólo la coordinación de política fiscal contracíclica y política monetaria flexible podrá incentivar el crecimiento económico y el desarrollo en el corto plazo en las economías de la región.

El objetivo del presente libro es analizar los efectos que ha tenido la política económica en general, y la política monetaria en particular, dada la mayor importancia y el margen de acción que se le ha concedido en México y América Latina desde la década de los noventa por ortodoxia clásica, en el marco de la adopción del modelo de metas de inflación (MMI), aunque sin abandonar el análisis inherente que liga el crecimiento económico a una política fiscal activa. Se observarán los impactos y los límites de la política monetaria en América Latina, la pertinencia del control de precios en el sector servicios ante el desafío del MMI en México, así como el impacto que han tenido los enfoques convencionales ligados a este modelo en la descentralización fiscal. El análisis aterrizza en la estructura financiera desde el enfoque crítico heterodoxo, con énfasis en la perspectiva de género, que conlleva la exclusión regional que viven las mujeres en el acceso al crédito. Finalmente, se discuten los efectos que ha tenido el libre comercio, precepto base de la ortodoxia en la soberanía

alimentaria en nuestro país, por lo cual este volumen representa un análisis completo desde la parte teórica, estadística y analítica para entender la efectividad de las políticas mencionadas.

El libro se ha dividido en cinco capítulos. En el primero, “Política monetaria contracíclica en América Latina en el siglo XXI: impactos, límites y enseñanzas”, Germán Alarco Tosoni analiza los impactos y límites de la política monetaria contracíclica sobre la inflación, particularmente a través de las tasas de referencia de política monetaria (TRPM), de interés promedio, crédito interno, consumo e inversión privada, a partir de los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú a la par de EUA, y establece los vínculos entre las TRPM con los activos promedios en una relación asimétrica cuando éstos son al alza o a la baja. Examina también la relación inversa de la política monetaria contractiva respecto a la inflación y su impacto negativo sobre el producto interno bruto (PIB).

En el segundo capítulo, “El comportamiento de la inflación de los servicios en el periodo pospandemia: implicaciones y desafíos para la política monetaria de metas de inflación en México”, Mónica Mimbrenra Delgado presenta un análisis de hechos estilizados del comportamiento de la inflación de los servicios en el periodo posterior a la pandemia, para identificar las limitantes que tiene el uso de una política monetaria convencional para contener el crecimiento de los precios en el sector de los servicios. Se basa en un marco conceptual que ayuda a entender la importancia de las variaciones de precios en los servicios a partir de diversas clasificaciones para la generación del índice nacional de precios al consumidor.

El tercer capítulo se titula “Federalismo y política fiscal en México: centralización en el marco del Nuevo Consenso Macroeconómico”. En él, Eufemia Basilio Morales y José Luis López Barrios analizan la pertinencia y viabilidad del incremento de los ingresos y los gastos de las entidades en el contexto de aplicación de los postulados del Nuevo Consenso Macroeconómico

(NCM), que propone que debe haber una correlación entre el proceso de apertura comercial y la descentralización fiscal y política, así como la conveniencia de la implementación de un federalismo fiscal dependiente y con tendencias hacia el centralismo y la austeridad presupuestal.

En “Heterogeneidad estructural-financiera en Brasil: una lectura en perspectiva de género”, Monika Meireles, Janeth Chávez y Javier Hernández enmarcan su investigación en el intento de fortalecimiento de nuevos prismas para analizar el panorama actual de la economía latinoamericana, a partir de una lectura desde la economía heterodoxa que fusiona el análisis de las finanzas y de la discusión feminista en perspectiva interseccional para reflexionar sobre la exclusión de género en articulación con la desigualdad regional en el acceso al crédito en Brasil.

Finalmente, en el quinto capítulo, a cargo de Virdzhiniya Petrova Georgieva y titulado “Soberanía alimentaria *vs.* libre comercio. Lecciones de la controversia del maíz transgénico entre México y Estados Unidos”, se ofrece una revisión de la soberanía alimentaria en el marco del libre comercio y los tratados comerciales de México y Estados Unidos. Se hace hincapié en la necesidad de recuperar el control de los Estados sobre sus asuntos agroalimentarios internos que, en la era de la globalización, estaban mayoritariamente en manos de actores no estatales. Aunque este texto aborda la soberanía alimentaria a partir del caso del maíz transgénico, su inclusión es consistente con el propósito del presente libro, pues muestra cómo las reglas del libre comercio, pilar de la ortodoxia económica, limitan la capacidad del Estado para definir políticas públicas en sectores estratégicos. Al igual que en los capítulos previos sobre política monetaria, fiscal y estructural, aquí se revela otra manifestación de los efectos restrictivos del modelo liberal en la autonomía económica de la región. Por ello, el análisis agroalimentario complementa y fortalece la crítica

heterodoxa al mostrar que las tensiones entre soberanía y mercado global también se expresan en el ámbito alimentario.

Los capítulos que integran la presente obra se basan en las ponencias presentadas en el V Seminario “Política fiscal contracíclica para el crecimiento estable y sostenido de los países en desarrollo. El caso de América Latina”, realizado en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM) en agosto de 2023 como parte de las actividades del proyecto de investigación IN301820 “Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina”, por lo cual se agradece al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) el financiamiento otorgado para que este volumen vea la luz, así como al IIEc-UNAM por el apoyo institucional brindado.

BIBLIOGRAFÍA

- Arestis, Philip y Malcolm Sawyer [2003], “Inflation targeting: a critical appraisal”, Annandale-on-Hudson, The Levy Economics Institute (Working Paper, 388).
- Bernanke, Ben, Thomas Laubach, Frederic Mishkin y Adam Posen [1999], *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Mohanty, M. S. y Philip Turner [2005], “Intervention: what are the domestic consequences?”, *BIS Papers*, Basilea, Bank for International Settlements, 24: 56-81.
- Svensson, Lars E. O. [1997], “Inflation forecast targeting: Implementing and monitoring inflation targets”, *European Economic Review*, Ámsterdam, Elsevier, 41: 1 111-1 146.
- Vargas, Hernando, Andrés González y Diego Rodríguez [2013], “Foreign exchange intervention in Colombia”, *BIS Papers*, Basilea, Bank for International Settlements, 73: 95-126.

Woodford, Michael [1996], “Control of the public debt: A requirement for price stability?”, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper, 5 684).

1. POLÍTICA MONETARIA CONTRACÍCLICA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: IMPACTOS, LÍMITES Y ENSEÑANZAS

*Germán Alarco Tosoni**

En economía, la teoría monetaria no tiene un solo modelo unificado, sino varias escuelas de pensamiento. Cada una de estas escuelas pone el énfasis en diferentes factores determinantes de la inflación y recomienda una respuesta distinta. Los desafíos han variado según el momento y cada uno ha requerido un enfoque propio.

MARKUS BRUNNERMEIR, 2023

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la política monetaria (PM) es importante en todo momento, más aún cuando estamos en crisis. Afortunadamente, la inflación se está desacelerando en todas partes del mundo, incluida América Latina (AL); sin embargo, no hay que cantar victoria, ya que la reducción ocurre lentamente y con sobresaltos. El episodio inflacionario reciente tras la pandemia de la covid-19 en 2020 no ha sido superado. No

* Este documento fue elaborado con el apoyo de Piero Sáenz, Ítalo Sáenz y Toribio Sanchium como asistentes de investigación. Se agradecen los comentarios de Patricia del Hierro. El autor es profesor investigador de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Contacto: <g.alarcotosoni@up.edu.pe>.

podemos confiarnos, ya que los impactos de oferta, elementos geopolíticos internacionales, prácticas no competitivas y otras rigidices institucionales están a la orden del día y pueden afectar la convergencia hacia nuestras respectivas metas de inflación.

En efecto, en 2021 se produjeron los primeros impactos sobre los costos de transporte y algunos insumos específicos por las disrupciones en el comercio internacional. Luego, las presiones sobre los precios del petróleo y después, a propósito de la guerra entre Rusia y Ucrania, se trasladaron a los principales graneles agrícolas, fertilizantes y nuevamente los hidrocarburos, que se irradiaron hacia los alimentos y la energía, y luego a todos los otros precios. Esto se reflejó en la erosión del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, que redujo demanda y crecimiento económico.¹ Frente a este fenómeno, las principales economías de AL reaccionaron con el inicio de una política monetaria restrictiva desde dicho año, antes de que lo hicieran las principales economías desarrolladas del mundo.

El objetivo central de este capítulo es analizar los diferentes canales de transmisión de la PM sobre la inflación y el nivel de actividad económica. Asimismo, servir de base para extraer algunas enseñanzas sobre la PM como instrumento antiinflacionario en nuestra región. De manera más precisa, pretende mostrar, en primer lugar, la evolución de la PM, a través de su principal instrumento que es la tasa de referencia de política monetaria (TRPM), en las cinco principales economías de la región:² Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, en comparación con EUA en el periodo 2000-2021 con información mensual y anualizada. En segundo lugar, identificar y medir la importancia de los diferentes canales de transmisión de la TRPM (al

¹ Según el Foro Económico Mundial [2022], también se generó mayor inseguridad alimentaria en las economías en desarrollo.

² No se considera Argentina por sus periodos de elevada inflación y los problemas de disponibilidad de información.

alza y la baja) a las diferentes tasas de interés activas y pasivas, crédito al sector privado, oferta monetaria, consumo e inversión privada e inflación. En tercer lugar, evaluar los impactos directos de la modificación de la TRPM sobre la inflación y el colateral negativo sobre el nivel de actividad económica (producto interno bruto, PIB). En cuarto lugar, identificar cómo, a pesar de contar, en su mayoría, con regímenes de metas de inflación explícitas, subsisten diferentes factores institucionales que determinan particularidades entre las diferentes economías analizadas. Toda esta información puede ser útil tanto para la enseñanza como para el diseño y la implantación de la PM.

El capítulo se divide en cinco secciones, además de la introducción y las conclusiones. La primera parte consiste en una discusión teórica de los diferentes canales de transmisión de la PM, en particular de la TRPM, sobre las diferentes variables monetarias, de demanda, inflación y producto. La segunda parte aborda el marco metodológico y las fuentes de información. La tercera sección describe los objetivos de la PM, así como las principales variables básicas que reflejan tanto elementos en común como particularidades. En la cuarta sección se analiza la vinculación entre la TRPM, las diferentes tasas de interés, el crédito al sector privado y la oferta monetaria. Finalmente, en la quinta parte se evalúan los impactos de la TRPM sobre la inflación, el consumo, la inversión privada (FBK) y el PIB.

La particularidad de este trabajo es que el análisis de los canales de transmisión de la PM se realiza mediante estadísticas descriptivas: medias, medianas, coeficiente de variabilidad, análisis de correlación simultáneos y con diversos desfases temporales, además de las pruebas de significancia sobre estos resultados. Lo anterior busca mostrar que, con un aparato analítico sencillo, se puede evaluar el fenómeno inflacionario y las políticas tradicionales para mitigarlo. No obstante, se debe reconocer que se elude un análisis riguroso de causalidad, la identificación de otras variables que pueden

explicar las diferencias entre las economías analizadas y la medición de impactos. Tampoco se analiza la problemática de la regla de Taylor, las expectativas inflacionarias, otros instrumentos de PM ni las políticas de crédito utilizadas frente a la crisis financiera internacional y la covid-19.

CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA CONTRACÍCLICA

Según Parkin [2018], la FED cuenta con dos instrumentos de PM: la base monetaria y la tasa de interés. De ellos, la mayoría de los bancos centrales elige la tasa de interés para realizar operaciones de crédito entre sí de un día para otro (tasa interbancaria), y debe coincidir con la tasa de interés de fondos federales de la FED y con la TRPM. Una vez decidida, y tras evaluar principalmente la inflación, la tasa de desempleo y la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, se establece el nivel adecuado para la tasa de interés de fondos federales. La autoridad monetaria utiliza operaciones de mercado abierto para ajustar la cantidad de la base monetaria y lograr que esa meta sea igual a la tasa interbancaria.

Cuando surgen presiones inflacionarias, se eleva la TRPM. La autoridad monetaria vende títulos, lo que retira liquidez y desencadena una secuencia de eventos que generalmente abarca uno o dos años: aumentan las otras tasas de interés de corto y —más lentamente— de largo plazo; los planes de gasto por el lado del consumo y las inversiones disminuyen. Asimismo, se reducen las exportaciones netas debido a las mayores importaciones y las entradas de capital que aprecian la moneda nacional. Todo lo anterior reduce la demanda agregada y disminuye el crecimiento del PIB real hasta su nivel potencial y, por consiguiente, la tasa de inflación.

Rochon [2019] profundiza lo anterior cuando comenta que el enfoque ortodoxo —conocido como el Nuevo Consenso

Macroeconómico— descansa en tres supuestos básicos: 1) los cambios de la tasa de interés de corto plazo influirán en las otras tasas de interés y, de esta forma, en el nivel de la demanda agregada; 2) los cambios de la demanda agregada afectan el nivel de precios y, en consecuencia, la tasa de inflación, y 3) los bancos centrales controlan la tasa de interés de acuerdo con un objetivo de inflación específico, para lo cual se valen, generalmente, de la regla de Taylor.

Asimismo, el autor identifica al menos cinco canales de transmisión en los que actúa la PM contracíclica mediante la TRPM contra la inflación. En primer lugar, el canal de la inversión, donde los cambios en la TRPM generarán un incremento de las tasas de interés de largo plazo, lo cual afectará negativamente las decisiones de inversión (menor gasto de inversión); la subida también impactará negativamente sobre el consumo privado. En segundo lugar, el canal del tipo de cambio, donde el aumento de las tasas de interés puede llevar a una apreciación de la moneda nacional, mientras todo lo demás se mantiene constante; a su vez, esto puede beneficiar a las importaciones —que serían relativamente más baratas— y desviar la demanda interna al exterior. El tercer canal es el del precio de los activos, donde la subida de las tasas de interés hará más atractivos los bonos, al reducir la demanda por las acciones. En cuarto lugar, a través del canal del crédito, un aumento de la TRPM y de las tasas de interés llevará a un decremento de la disponibilidad de créditos bancarios y de mayor costo financiero para las empresas, lo que impactará negativamente sobre el nivel de demanda y producción. Por último, el canal de las expectativas, donde los cambios en las tasas de interés influirán negativamente sobre las expectativas de los hogares y empresas, así como de las tasas de inflación y de crecimiento económico; a su vez, estas expectativas influirán en las decisiones de ahorro e inversión. Estos mecanismos de transmisión entran a operar principalmente

cuando la inflación actual está por arriba de su objetivo, lo que motiva a que los bancos centrales incrementen la TRPM de acuerdo con la regla de Taylor, reduzcan la demanda hasta el nivel del producto potencial (cerrar la brecha de producto) y, en consecuencia, lleven la inflación hacia su objetivo. El resultado, según Libman [2019], es la neutralidad de la PM como supuesto, y la conclusión, la existencia de un único nivel de producto y una única distribución del ingreso compatible con el equilibrio.

No discutiremos aquí la PM tradicional frente a la inflación y el nivel de actividad económica, pero es claro que hay diversas críticas, desde la tradicional, relativa a la trampa de la liquidez, que limita la posibilidad y efectividad de reducir las tasas de interés; las que consideran la oferta monetaria endógena, determinada por los bancos e instituciones financieras [Rochon y Rossi, 2013]; la que señala que la tasa de interés es una variable distributiva cuya modificación repercute sobre el nivel de demanda agregada y el nivel de actividad económica, por lo que no es conveniente moverla demasiado [Rochon, 2019], de acuerdo con lo planteado por Arestis y Sawyer [2003], donde la política antiinflacionaria es efectiva indirectamente a través de importantes pérdidas en la actividad económica.

Por su parte, las críticas a la regla de Taylor también son amplias, ya que sólo se considera la inflación por demanda y no por costos [Arestis, 2013]; se supone un agente representativo cuando éstos son diversos, se basan en una tasa natural de interés y de desempleo [Lavoie, 2014], que son discutibles y difíciles de medir. Se soslaya la importancia del tipo de cambio y de la política fiscal. Asimismo, la regla no permite la posibilidad de actuar rápida y preventivamente ante fenómenos como la formación de burbujas en los precios de los activos y la enfermedad holandesa, entre otros elementos.

En el capítulo se utilizan variables tanto en términos nominales como reales³ porque cada una proporciona un tipo de información distinto y complementario que es esencial para un análisis completo, especialmente en presencia de inflación. Al respecto, para la conversión a real se utiliza la fórmula descrita en la ecuación (1), donde: x_{real} = variable real, $x_{nominal}$ = variable nominal y Π = inflación mensual generalmente anualizada. Asimismo, en la ecuación (2) se presenta el coeficiente de variabilidad que se expresa como el cociente de la desviación estándar muestral (σ) entre la media de un conjunto de observaciones. A su vez, ésta se define de acuerdo con la fórmula presentada como ecuación (3), donde x_i = valor de la observación i , x_{prom} = promedio de la muestra y n = tamaño de la muestra.

$$x_{real} = \left(\frac{1 + \frac{x_{nominal}}{100}}{1 + \frac{\pi}{100}} \right) * 100 \quad (1),$$

$$CV = \frac{\sigma}{x_{prom}} \quad (2),$$

$$\sigma = \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{x_i - x_{prom}}{n - 1}} \quad (3).$$

Asimismo, en todas las tablas se utiliza el coeficiente de correlación de Pearson de acuerdo con la ecuación (4), donde ésta se determina entre dos rangos de celdas con la finalidad de hallar la relación lineal entre dos propiedades definidas como X y Y . En términos operativos, utilizamos la incorporada en

³ Las variables nominales se refieren a un valor monetario actual sin ajustar por inflación, en tanto que las variables reales se ajustan para eliminar el efecto de la inflación y se expresan en términos de poder adquisitivo o en unidades físicas constantes.

el programa Excel estándar, donde x_{prom} , y_{prom} = promedio de una variable determinada:

$$Correl(X, Y) = \frac{\sum(x - x_{prom})^*(y - y_{prom})}{\sqrt{\sum(x - x_{prom})^2} \sqrt{\sum(y - y_{prom})^2}} \quad (4).$$

Para completar la evaluación, en todos los casos se determina si el coeficiente de correlación es estadísticamente significativo. Al respecto, se procede a realizar una prueba t con su correspondiente valor p , a partir de la fórmula descrita como ecuación (5) para el puntaje t , donde: t = puntaje t , r = coeficiente de correlación, n = tamaño de la muestra, $n-2$ = grados de libertad (gl).

$$t = r^* \sqrt{\frac{n-2}{1-r^2}} \quad (5).$$

De esta forma, si se trata de series mensuales, los valores mínimos de la prueba t a un nivel de significancia del 99 % de confianza deben ser $t > 2.59$ y gl = 262. Si son de frecuencia anual, la prueba debería ser $t > 2.84$ y gl = 20. Por otra parte, al 95 % de confianza, en series mensuales debe ser $t > 1.96$ y gl = 262; si son series anuales, deberían ser como mínimo $t > 2.08$ y gl = 20.

La fuente de información básica es la data mensual entre 2000-2021 de las Estadísticas Financieras Internacionales [FMI, 2023]. Sin embargo, ésta tuvo que complementarse con otras fuentes relativas al Banco Central de Brasil [2023], Banco Central de Chile [2023], Banco de la República de Colombia [2023], Banco Central de Reserva del Perú [2023], Reserva Federal [2023] y otras internacionales [Cepalstat, 2023; DANE Colombia, 2023; United Nations Statistics, 2023].

En esta sección interesan, en primer lugar, los objetivos de las autoridades monetarias de las economías analizadas; en segundo, analizar la información básica relativa a la TRPM, inflación observada, tasas de interés promedio activas y pasivas y tasa de crecimiento del PIB. La principal función de los bancos centrales analizados de AL es, según sus páginas *web* institucionales, la lucha contra la inflación, aunque con redacciones diferentes.⁴ En Brasil, se trata de asegurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; en Colombia, preservar el poder adquisitivo de la moneda; en Chile, mantener la inflación baja y estable en el tiempo; en México, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; y para Perú, preservar la estabilidad monetaria. Sólo la FED establece una función dual, relativa a conducir la PM del país para promover el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Adicionalmente, los bancos centrales desempeñan otras funciones relacionadas con la PM, cambiaria, de crédito, el sistema de pagos, administrar las reservas internacionales, emisión de billetes y monedas y la supervisión del sistema financiero (con diferentes énfasis). Nuevamente, la FED es más explícita en establecer la orientación de sus funciones, tales como promover la estabilidad del sistema financiero, minimizar y contener los riesgos sistémicos; promover la seguridad y solvencia de las instituciones financieras individuales; fomentar la seguridad y eficiencia del sistema de pago y liquidez; y promover la protección al consumidor y al desarrollo comunitario mediante el análisis de necesidades emergentes de los consumidores y las regulaciones correspondientes [FED, 2023a].

Por su parte, todos los bancos centrales de AL utilizan el régimen de metas de inflación mediante la regla de Taylor

⁴ Alarco [2013] realizó un análisis previo sobre estos temas y una evaluación de la efectividad de los diferentes bancos centrales de la región en el periodo 1990-2010.

para definir los niveles de TRPM, mientras que la FED señala que tiene un mecanismo de determinación más complejo. Brasil y Chile señalan que lo utilizan desde 1999; Colombia, desde el 2000, aunque desde 1991 operaba con un sistema de metas puntuales; Perú, desde 2001; y México, desde 2002. En cambio, la FED señala que lo hace desde 2012. Obviamente, los rangos admisibles de inflación varían entre países y a lo largo del tiempo: en la actualidad, en Brasil están entre 1.75 % y 4.75 %; en Chile, Colombia y México, entre 2 % y 4 %; en Perú, entre 1 % y 3 %, y para la FED la meta puntual es del 2 por ciento.

Se debe anotar que la FED [2023b] señala que los formuladores de política consultan, pero no siguen mecánicamente las reglas de política; reconocen que éstas incorporan principios clave de una buena PM, pero tienen deficiencias. Al respecto, comentan que la economía estadounidense es muy compleja y las reglas de PM no capturan dicha complejidad. Esta complejidad se refleja en la naturaleza cambiante de varios factores en la economía que conducen a reasignaciones de recursos entre sectores: desarrollo demográfico, nuevas tecnologías, entre otros. Por lo mismo, estos cambios dificultan una medición precisa de las variables incluidas en la regla de Taylor, como el producto potencial, la tasa natural de desempleo y de interés de largo plazo. Por ello, concluyen que los formuladores de política examinan una gran cantidad de información para evaluar la evolución de las condiciones económicas realizadas y esperadas.

La información del cuadro 1.1 permite captar los elementos en común y las particularidades de nuestras economías en el periodo de análisis en términos de la TRPM, niveles y proporciones de las tasas de interés activas promedio (TIMN) y pasivas promedio (TIP) respecto de la TRPM; inflación y crecimiento del PIB, y sus coeficientes de variabilidad respectivos.

En primer lugar, con el mayor nivel de la TRPM tanto nominal como real destaca Brasil, seguido de Colombia, México, Perú y Chile; EUA queda al final con una TRPM fuertemente

Cuadro 1.1. Principales estadísticas básicas de los países seleccionados, 2000-2021 (% y proporciones sobre promedios)

		Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
TRPM	Media	12.29	3.54	5.91	1.65	6.62	4.02
	$CV = \frac{\sigma}{\bar{X}_{prom}}$	0.43	0.50	0.45	1.15	0.48	0.68
Tasa de interés activa mn	Media	45.44	7.33	13.50	4.72	7.22	19.61
	$CV = \frac{\sigma}{\bar{X}_{prom}}$	0.12	0.24	0.20	0.40	0.44	0.14
Tasa de interés pasiva mn	Media	11.49	3.99	6.36	3.25	2.63	4.42
	$CV = \frac{\sigma}{\bar{X}_{prom}}$	0.45	0.56	0.43	0.41	0.72	0.60
Cociente tasa de interés activa/TRPM		3.70	2.07	2.28	2.86	1.09	4.88
Cociente tasa de interés pasiva/TRPM		0.93	1.13	1.08	1.97	0.40	1.10
Inflación	Media geométrica	6.31	3.22	4.82	2.24	4.59	2.76
	$CV = \frac{\sigma}{\bar{X}_{prom}}$	0.44	0.61	0.43	0.62	0.34	0.52
Tasa de crecimiento PBI	Media	2.23	3.70	3.62	2.00	1.73	4.43
	$CV = \frac{\sigma}{\bar{X}_{prom}}$	1.37	0.92	0.90	0.99	1.85	1.03

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México y FED.

influenciada por las tasas mínimas establecidas a partir de la crisis financiera internacional, que en promedio estuvieron por debajo de la inflación. Por otra parte, el mayor margen de intermediación financiera (diferencia entre las tasas activas y pasivas promedio) se dio en Brasil, seguido de Perú, México y Colombia; la menor diferencia ocurre en EUA y, después, Chile. Sin embargo, cuando estas tasas se expresan respecto a la TRPM, la mayor distancia se produce en Perú. Estas proporciones reflejan el grado de profundidad de los mercados financieros y de capitales, los niveles de concentración y competencia de los mercados financieros y los niveles de intervención de las autoridades monetarias.

Por último, EUA tuvo un mejor desempeño en términos de inflación, a pesar de tener la TRPM más baja (pero quizás la más potente y, a la par, la economía interna más competitiva), seguido por Perú; mientras la más alta corresponde a Brasil (con mayor tradición e inercia inflacionaria), Colombia y México. Respecto al crecimiento promedio del PIB, fue mayor en Perú, seguido de Colombia y Chile; los menores fueron México, EUA y Brasil. No se analizan aquí sus factores explicativos exógenos y endógenos.

TRPM, TASAS DE INTERÉS, CRÉDITO Y OFERTA MONETARIA

Esta sección presenta las primeras correlaciones entre la TRPM (al alza y a la baja), TIMN y TIP, margen de intermediación financiera, crédito al sector privado y oferta de dinero. Específicamente, el cuadro 1.2 muestra las correlaciones entre la TRPM nominal y real, TIMN, TIP y margen financiero (diferencia entre TIMN y TIP) en términos nominales y reales entre 2000 y 2021, con frecuencia mensual. Para el caso particular de EUA, se tomó la variable de bonos del gobierno como un *proxy* de la TIP.

Cuadro 1.2. Correlaciones nominales y reales entre TRPM, TIMM, TIP y margen, 2000-2021

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú	
Corr(TRPM, TIMM)	Nominal	0.92*** (36.75)	0.83*** (24.28)	0.93*** (40.64)	1.00*** (276.18)	0.99*** (101.71)	0.65*** (13.92)
	Real	0.89*** (31.14)	0.73*** (17.53)	0.74*** (17.72)	0.98*** (75.15)	0.89*** (31.14)	0.70*** (15.89)
Corr(TRPM, TIP)	Nominal	0.91*** (36.69)	0.92*** (38.15)	0.98*** (72.47)	0.75*** (18.62)	0.97*** (61.51)	0.93*** (41.92)
	Real	0.98*** (35.85)	0.88*** (29.74)	0.82*** (23.20)	0.70*** (16.04)	0.87*** (27.92)	0.91*** (36.62)
Corr(TRPM, margen)	Nominal	0.75*** (18.57)	0.51*** (9.51)	0.34*** (5.83)	0.67*** (14.53)	0.91*** (36.46)	0.17*** (2.74)
	Real	0.73*** (17.98)	0.24*** (3.97)	0.06 (1.05)	0.51*** (9.66)	0.77*** (19.53)	0.25*** (4.23)
Corr(TIMM, TIP)	Nominal	0.91*** (36.69)	0.92*** (38.15)	0.98*** (72.47)	0.75*** (18.62)	0.97*** (59.95)	0.68*** (14.88)
	Real	0.88*** (30.76)	0.88*** (29.75)	0.91*** (35.74)	0.71*** (16.21)	0.81*** (22.43)	0.72*** (16.87)
Corr(TIMM, margen)	Nominal	0.95*** (49.88)	0.83*** (24.96)	0.55*** (10.69)	0.69*** (15.23)	0.95*** (49.88)	0.83*** (23.99)
	Real	0.96*** (53.89)	0.76*** (18.76)	0.51*** (9.48)	0.51*** (9.65)	0.96*** (53.89)	0.84*** (25.05)
Corr(TIP, margen)	Nominal	0.75*** (18.11)	0.55*** (10.63)	0.36*** (6.17)	0.04 (0.63)	0.75*** (18.11)	0.15*** (2.44)
	Real	0.71*** (16.49)	0.35*** (6.11)	0.10 (1.70)	-0.24 (-4.08)	0.71*** (16.49)	0.23*** (3.83)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México y FED.

Todos los signos de las correlaciones son los esperados tanto en términos nominales como reales. En primer lugar, si se eleva la TRPM, suben las TIMN, con un vínculo mayor en EUA y el más bajo en Perú. En segundo lugar, igualmente al subir las TRPM, suben las TIP, aunque con una correlación que tiende a ser menor que la observada en las tasas activas. Por lo anterior, en tercer lugar, la subida de la TRPM se correlaciona positivamente con el margen de intermediación financiera (mayor valor agregado y generalmente mayores utilidades para los bancos), especialmente en México y Brasil, y en menor medida en Chile y Perú. En cuarto lugar, las tasas activas y pasivas están correlacionadas en todas las economías, pero en menor medida en Perú, lo que reflejaría una mayor independencia entre los determinantes de ambas variables. Finalmente, ambas tasas de interés activas están correlacionadas con la elevación del margen de intermediación financiera.

El cuadro 1.3 presenta las correlaciones entre TRPM y TIMN en términos nominales y reales con frecuencia mensual, considerando modificaciones en las tendencias en la TRPM. Se evalúa cómo responde la TIMN ante un alza o una baja en la TRPM.

En lo instrumental, se considera la fórmula de la ecuación (6), donde i_t representa la TRPM con la frecuencia mensual. Luego, si $\Delta i_t > 0$, indica una tendencia al alza de la tasa específica en el periodo; si $\Delta i_t < 0$, indica una tendencia a la baja de la tasa específica en el periodo en particular; y si $\Delta i_t = 0$, indica una tendencia lateral o nula de la tasa específica en el periodo en particular que se aplica a las series en términos nominales. A partir de estas reglas, se extraen periodos específicos correspondientes al alza, baja y lateral de TRPM.

$$\text{Tendencia}_t = \Delta i_t = i_t - i_{t-1} \quad (6).$$

Cuadro 1.3. Correlaciones nominales y reales entre TRPM y TIMM según tendencia, 2000-2021

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú	
Corr(TRPM, TIMM) general	Nominal	0.92*** (36.75)	0.83*** (24.28)	0.93*** (40.64)	1.00*** (276.18)	0.99*** (101.71)	0.65*** (13.92)
	Real	0.89*** (31.14)	0.73*** (17.53)	0.74*** (17.72)	0.98*** (75.15)	0.89*** (31.14)	0.70*** (15.89)
Corr(TRPM, TIMM) alza	Nominal	0.95*** (21.12)	0.83*** (9.85)	0.93*** (15.48)	1.00*** (107.45)	1.00*** (80.60)	0.73*** (7.65)
	Real	0.87*** (13.02)	0.77*** (8.14)	0.78*** (7.60)	1.00*** (70.51)	0.97*** (33.99)	0.62*** (5.64)
Corr(TRPM, TIMM) baja	Nominal	0.96*** (27.81)	0.70*** (6.27)	0.95*** (19.86)	0.99*** (35.30)	0.98*** (42.67)	0.78*** (8.30)
	Real	0.90*** (16.91)	0.71*** (6.43)	0.71*** (6.72)	0.96*** (16.78)	0.95*** (24.60)	0.63*** (5.42)
Corr(TRPM, TIMM) mantiene	Nominal	0.91*** (26.22)	0.88*** (24.85)	0.95*** (39.12)	1.00*** (602.55)	0.98*** (52.89)	0.46*** (6.67)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP y Banco de México.

En términos reales, en todas las economías, excepto Brasil y Perú —aunque sólo con ligeras diferencias—, los periodos al alza de la TRPM se caracterizan por un mayor crecimiento en las tasas de interés activas reales. Cuando la TRPM se reduce, las tasas activas también disminuyen, pero en menor medida. Se observa una asimetría en cuanto al comportamiento, con un mayor incremento cuando se aplica una PM contractiva que cuando ésta se relaja y se reducen las TRPM.

El cuadro 1.4 muestra las correlaciones entre la TRPM y el crédito interno al sector privado, tanto en términos nominales como reales, con datos anuales. Con respecto a la TRPM, se promediaron los meses de cada año para hallar su frecuencia anual. Asimismo, se evaluó esta correlación entre la TRPM con el crédito de manera simultánea y con un rezago de uno y dos años. En todos los casos, se esperaría una correlación negativa con uno o dos años de rezago.

En todos los casos se obtienen las correlaciones negativas esperadas: a más (o menos) TRPM, el crédito al sector privado disminuye (o aumenta). Las mayores correlaciones negativas con base en la información en términos reales ocurren cuando son simultáneas, respecto de las calculadas uno o dos años después. Sólo en EUA, México y Perú la correlación negativa entre la TRPM y el crédito dos años después es ligeramente superior en valor absoluto a la que se produce un año después.

El cuadro 1.5 muestra las correlaciones entre el crédito interno neto al sector privado, nominal y real, y el PIB real con rezagos de uno y dos años. Cabe destacar que se complementó la data del FMI para casi todos los países, excepto Chile, debido a la falta de información. Estas correlaciones indican que, ante un aumento (o disminución) del crédito interno al sector privado, se incrementa (o disminuye) el PIB. De esta forma, un aumento de la TRPM reducirá el crédito interno al sector privado (cuadro 4) y contribuirá a la contracción del PIB. Estas correlaciones se presentan simultáneas, desfases de uno y dos años después de elevación (o disminución) del crédito al

Cuadro 1.4. Correlaciones entre la TRPM (nominal y real) y crédito interno neto nominal al sector privado con rezagos

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú	
Corr(TRPM _t , crédito interno neto al sector privado _t)	TRPM nominal	-0.81*** (-6.14)	-0.39** (-2.42)	-0.67*** (-3.75)	-0.51* (-2.04)	-0.48* (-2.05)	-0.50** (-2.71)
	TRPM real	-0.87*** (-7.78)	-0.47*** (-3.24)	-0.40** (-2.43)	-0.42* (-2.04)	-0.40* (-1.86)	-0.62*** (-3.51)
Corr(TRPM _t , crédito interno neto al sector privado _{t+1})	TRPM nominal	-0.81*** (-6.25)	-0.29* (-2.07)	-0.65*** (-3.51)	-0.45* (-1.81)	-0.48** (-2.13)	-0.48** (-2.50)
	TRPM real	-0.85*** (-7.09)	-0.36** (-2.25)	-0.30 (-1.68)	-0.32 (-1.09)	-0.38 (-1.59)	-0.62*** (-2.92)
Corr(TRPM _t , crédito interno neto al sector privado _{t+2})	TRPM nominal	-0.79*** (-5.68)	-0.26 (-1.49)	-0.66*** (-3.29)	-0.49** (-2.09)	-0.59** (-2.39)	-0.50** (-2.09)
	TRPM real	-0.82*** (-6.47)	-0.26 (-1.32)	-0.27 (-1.47)	-0.36 (-1.46)	-0.41* (-2.00)	-0.63** (-2.63)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México, Banco Central de Brasil, Banco de la República y FED.

Cuadro 1.5. Correlaciones entre el crédito interno neto al sector privado (nominal y real) y PIB real con rezagos

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(crédito interno neto al sector privado _t , PIB real _t)	crédito interno neto nominal	0.96*** (15.17)	0.96*** (15.52)	0.98*** (21.84)	0.95*** (13.77)	0.94*** (12.85)
	crédito interno neto real	0.97*** (16.76)	0.99*** (26.13)	0.88*** (8.41)	0.98*** (22.28)	0.96*** (15.80)
Corr(crédito interno neto al sector privado _t , PIB real _{t+1})	crédito interno neto nominal	0.95*** (13.08)	0.94*** (12.84)	0.95*** (14.34)	0.92*** (10.27)	0.94*** (12.04)
	crédito interno neto real	0.94*** (11.85)	0.97*** (18.26)	0.84*** (6.83)	0.95*** (13.19)	0.96*** (14.46)
Corr(crédito interno neto al sector privado _t , PIB real _{t+2})	crédito interno neto nominal	0.81*** (6.28)	0.94*** (12.34)	0.93*** (11.48)	0.92*** (10.71)	0.88*** (8.49)
	crédito interno neto real	0.89*** (8.61)	0.96*** (15.98)	0.96*** (14.89)	0.77*** (5.33)	0.91*** (9.99)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México, Banco Central de Brasil, Banco de la República y FED.

sector privado. Asimismo, tanto en términos nominales como reales, se obtiene que las correlaciones entre crédito y PIB son, como era esperado, en todos los casos positivas, y se muestran más fuertes en las correlaciones simultáneas que en las desfasadas.

En tal sentido, el impacto de la TRPM sobre la TIMN (al alza y a la baja), sobre el crédito interno al sector privado y de éste sobre el PIB sería más rápido de lo tradicionalmente pensado. La PM tiende a actuar rápidamente. Sólo en el caso de Perú, los resultados entre el vínculo simultáneo y el desfasado un año después son similares.

El cuadro 1.6 presenta las correlaciones anuales entre la TRPM, nominal y real, y el índice de la oferta monetaria real. Esta variable se extrajo del concepto *broad money* en moneda nacional del FMI, mientras los datos faltantes para Brasil, Colombia, México, Perú y EUA se suplieron con fuentes nacionales. En todos los casos, la correlación entre las dos variables se consideró con una relación simultánea entre TRPM y oferta monetaria, con uno o dos años de rezago. Se observa que todas las correlaciones nominales y reales tuvieron el signo negativo esperado; asimismo, las mayores correlaciones ocurren en términos simultáneos, más que las que tienen rezagos, aunque en el caso específico de Brasil, el mayor impacto en términos reales fue hasta un año después. Por otra parte, las mayores correlaciones negativas se obtienen en Brasil y las menores, en Chile y Colombia, mientras que el resto de las economías se ubica en una situación intermedia.

El cuadro 1.7 presenta las correlaciones entre el índice de la oferta monetaria real y las TIMN en moneda nacional simultáneas, con uno y dos años de rezago. La idea es evaluar cómo el circuito en dirección contraria opera: una contracción (o aumento) de la oferta monetaria conduce a mayores (o menores) TIMN, tanto nominales como reales. Los impactos ocurren con mayor fuerza de manera simultánea, mientras que las correlaciones son menores con uno o dos años de rezago. Por

Cuadro 1.6. Correlaciones entre TRPM nominal e índice de la oferta monetaria real con rezagos

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Correlación TRPM nominal e Índice de la OMR t	-0.82*** (-6.49)	-0.47** (-2.41)	-0.68*** (-4.11)	-0.60*** (-3.36)	-0.44** (-2.21)	-0.52*** (-2.71)
Correlación TRPM nominal e Índice de la OMR t + 1	-0.87*** (-7.81)	-0.41** (-2.03)	-0.69*** (-4.24)	-0.50** (-2.57)	-0.49** (-2.50)	-0.44** (-2.19)
Correlación TRPM nominal e Índice real de la OMR t + 2	-0.86*** (-7.22)	-0.35 (-1.69)	-0.68*** (-4.19)	-0.52** (-2.74)	-0.44* (-2.18)	-0.36* (-1.85)
Correlación TRPM real e Índice de la OMR t	-0.88*** (-8.32)	-0.62*** (-3.56)	-0.50** (-2.58)	-0.43** (-2.16)	-0.60*** (-3.38)	-0.59*** (-3.28)
Correlación TRPM real e Índice de la OMR t + 1	-0.89*** (-8.70)	-0.43** (-2.14)	-0.33 (-1.57)	-0.40 (-1.96)	-0.56** (-3.00)	-0.29 (-1.35)
Correlación TRPM real e Índice de la OMR t + 2	-0.86*** (-7.28)	-0.23 (-1.06)	-0.29 (-1.33)	-0.45* (-2.26)	-0.53** (-2.81)	-0.24 (-1.09)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP y Banco de México.

Cuadro 1.7. Correlaciones índice real de oferta monetaria y TIMM (nominal y real) con rezagos

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Correlación Índice de la OMR y TIMN nominal t	-0.92*** (-10.27)	0.70*** (4.42)	-0.69*** (-4.22)	-0.46** (-2.29)	-0.75*** (-5.10)	-0.59*** (-3.25)
Correlación Índice de la OMR y TIMN real t	-0.94*** (-12.09)	0.66*** (3.92)	-0.64*** (-3.74)	-0.38* (-1.83)	-0.71*** (-4.48)	-0.53** (-2.76)
Correlación Índice de la OMR y TIMN nominal t+1	-0.93*** (-11.63)	0.64*** (3.71)	-0.62*** (-3.50)	-0.26 (-1.21)	-0.66*** (-3.93)	-0.40* (-1.95)
Correlación Índice de la OMR y TIMN real t+1	-0.93*** (-11.27)	-0.72*** (-4.68)	-0.58*** (-3.22)	-0.46** (-2.33)	-0.76*** (-5.20)	-0.53** (-2.81)
Correlación Índice de la OMR y TIMN nominal t+2	-0.93*** (-11.37)	-0.71*** (-4.53)	-0.57*** (-3.13)	-0.38* (-1.84)	-0.71*** (-4.54)	-0.43** (-2.10)
Correlación Índice de la OMR y TIMN real t+2	-0.91*** (-10.13)	-0.69*** (-4.28)	-0.53** (-2.80)	-0.27 (-1.24)	-0.66*** (-3.91)	-0.33 (-1.54)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP y Banco de México.

otra parte, es interesante anotar que las TIMN (que promedian el abanico de tasas de interés activas) se correlacionan menos y son menos significativas con la oferta monetaria en EUA y, en segundo lugar, en Perú.

IMPACTOS DE LA TRPM SOBRE INFLACIÓN, CONSUMO, INVERSIÓN, CRÉDITO INTERNO, OFERTA MONETARIA Y PIB

En esta sección, se muestran las correlaciones entre la TRPM y la inflación, así como variaciones del crédito, la oferta monetaria real sobre la inflación, de los impactos sobre el consumo privado, formación bruta de capital (FBK) del sector privado y niveles de PIB. El cuadro 1.8 muestra las correlaciones entre la TRPM nominal y la inflación mensual anualizada, tanto de manera simultánea como con diferentes rezagos (6, 12, 15 y 18 meses) para la inflación. Llama la atención que sólo se observan los resultados negativos esperados en Perú y Chile, aunque no son significativos, mientras que esto no ocurre en el resto de las economías analizadas. Esto podría reflejar que la variable relevante no es la TRPM nominal y que el canal de transmisión opera a través de la TIMN, el crédito al sector privado y los diferentes componentes de la demanda, y no es tan directo como generalmente se podría suponer. Asimismo, los valores de las correlaciones negativas son bajos en el caso de Perú y más bajos y poco significativos en el caso de Chile.

El cuadro 1.9 presenta las correlaciones entre la TRPM real y la inflación en diferentes desfases, a 3, 6, 9, 12, 15 y 18 meses. Además, muestra la correlación entre la TIMN real y la inflación de manera simultánea. Efectivamente, en estos casos se observan los signos negativos esperados para las correlaciones de la TRPM y TIMN reales en todas las economías, excepto en Brasil, Colombia y México, que son en las que se cuenta con mayores niveles de inflación histórica. Por otra parte, en los casos de Chile y EUA, la mayor correlación se observa cuando es simultánea, y con un desfase de 15 meses en el caso del Perú.

Cuadro 1.8. Correlaciones TRPM nominal e inflación mensual con rezagos

País	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(TRPM_t, inflación mensual_t)	0.65*** (13.76)	0.57*** (11.15)	0.86*** (27.16)	0.41*** (7.36)	0.73*** (17.37)	0.30*** (5.01)
Corr(TRPM_t, inflación mensual_t +6)	0.46*** (8.24)	0.31*** (5.21)	0.72*** (16.54)	0.35*** (5.99)	0.58*** (11.44)	0.03 (0.52)
Corr(TRPM, inflación mensual_t +12)	0.22*** (3.62)	-0.01 (-0.21)	0.52*** (9.51)	0.19*** (3.15)	0.37*** (6.25)	-0.28*** (-4.68)
Corr(TRPM, inflación mensual_t +15)	0.18*** (2.89)	-0.06 (-1.01)	0.44*** (7.63)	0.12* (1.94)	0.31*** (5.05)	-0.39*** (-6.60)
Corr(TRPM, inflación mensual_t +18)	0.17*** (2.62)	-0.08 (-1.33)	0.37*** (0.80)	0.05 (0.80)	0.27*** (4.38)	-0.41*** (-6.97)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FIMI, BCRP y Banco de México.

Cuadro 1.9. Correlación de impactos de la TRPM y TIMN reales sobre la inflación mensual anualizada, 2000-2021

País	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(TRPM real_t, inflación_t)	0.13** (1.98)	-0.55*** (-10.13)	0.11* (1.73)	-0.32*** (-5.30)	0.31*** (5.05)	-0.24*** (-3.84)
Corr(TIMN real_t, inflación_t)	0.20*** (3.22)	-0.16** (-2.55)	0.22*** (3.46)	-0.30*** (-4.93)	0.36*** (6.01)	-0.33*** (-5.43)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+3)	0.13** (2.07)	-0.46*** (-8.23)	0.10* (1.67)	-0.12** (-1.99)	0.32*** (5.43)	-0.25*** (-4.07)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+6)	0.13** (2.07)	-0.29*** (-4.79)	0.10 (1.53)	0.08*** (1.26)	0.29*** (4.86)	-0.25*** (-4.05)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+9)	0.11* (1.71)	-0.09 (-1.45)	0.10 (1.53)	0.24*** (3.98)	0.26*** (4.30)	-0.26*** (-4.22)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+12)	0.12* (1.84)	0.13** (2.04)	0.11* (1.71)	0.31*** (5.15)	0.30*** (4.96)	-0.24*** (-3.93)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+15)	0.12** (1.89)	0.29*** (4.77)	0.09 (1.37)	0.15** (2.41)	0.29*** (4.77)	-0.28*** (-4.58)
Corr(TRPM real_t, inflación_t+18)	0.12* (1.91)	0.28*** (4.59)	0.09 (1.37)	0.05 (0.83)	0.34*** (5.67)	-0.25*** (-4.09)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP y Banco de México.

El cuadro 1.10 muestra diversos canales de la variación porcentual del crédito interno neto real al sector privado, variación porcentual de la demanda interna real (consumo e inversión) y variación porcentual de la oferta monetaria real, en relación con la inflación tanto simultáneamente como con un rezago de uno o dos años. El objetivo es evaluar cómo la subida de la TRPM y la TIMN, que reduce el crédito, la demanda interna y oferta monetaria, tendría efectos consecuentes sobre la inflación. En todos los casos, las correlaciones deben ser positivas: a más (o menos) crédito, demanda interna y oferta monetaria, la inflación debería ser mayor (o menor).

Sólo para Chile, México y Perú se encuentran los signos esperados positivos y significativos por la variación del crédito interno con un año de desfase en la inflación, y de dos años en el caso de México. Por su parte, sólo en EUA se logra el signo positivo en la variación real del consumo e inversión privada real respecto de la inflación simultáneamente y con un año de desfase. Finalmente, sólo en Chile y Perú se observa una correlación positiva y significativa entre la variación de la oferta monetaria real y la inflación. Nuevamente, en los casos de Brasil y Colombia no se obtienen los signos esperados ni el nivel de significancia.

El cuadro 1.11 muestra la correlación entre las variaciones porcentuales del PIB y la inflación, donde se espera un signo positivo significativo: un mayor (o menor) nivel de actividad económica induciría mayor (o menor) inflación. Esto ocurre únicamente en el caso de EUA de manera simultánea.

Las correlaciones entre la TIMN real, consumo real y FBK privada real en frecuencia anual se presentan en el cuadro 1.12. Para el consumo privado real se tomaron datos del FMI; asimismo, la inversión privada real se obtuvo de fuentes nacionales. Los resultados muestran signos negativos esperados en términos donde el aumento (o disminución) de la TIMN real impacta negativamente (o positivamente) tanto sobre el consumo como en la inversión privada. Por otra parte, como era

Cuadro 1.10. Correlaciones entre variación % del crédito neto real al sector privado, variación % de la demanda interna real, variación % del índice real de la oferta monetaria y la inflación

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Correlación var% del crédito interno neto e inflación t	-0.48** (-2.45)	-0.1 (-0.45)	-0.33 (-1.56)	0.22 (1.01)	-0.48** (-2.45)	0.17 (0.77)
Correlación var% del crédito interno neto e inflación t + 1	-0.08 (-0.36)	0.6*** (3.35)	0.06 (0.27)	0.3 (1.41)	-0.18 (-0.82)	0.68*** (4.15)
Correlación var% del crédito interno neto e inflación t + 2	-0.15 (-0.68)	0.19 (0.87)	0.02 (0.09)	0.3 (1.41)	0.45** (2.25)	0.03 (0.13)
Correlación var% C + I e inflación t	-0.31 (-1.46)	0.1 (0.45)	-0.19 (-0.87)	0.55*** (2.95)	0.31 (1.46)	0.28 (1.30)
Correlación var% C + I e inflación t + 1	-0.32 (-1.51)	0.1 (0.45)	-0.15 (-0.68)	0.52** (2.72)	0.11 (0.49)	0.3 (1.41)
Correlación var% C + I e inflación t + 2	0.01 (0.04)	0.15 (0.68)	-0.13 (-0.59)	0.05 (0.22)	0.22 (1.01)	0.32 (1.51)
Correlación var% OMR e inflación t	-0.42* (-2.07)	-0.12 (-0.54)	-0.54*** (-2.87)	0.08 (0.36)	-0.27 (-1.25)	-0.04 (-0.18)
Correlación var% OMR e inflación t + 1	-0.26 (-1.20)	0.67*** (4.04)	-0.39* (-1.89)	-0.12 (0.54)	0.05 (0.22)	0.55*** (2.95)
Correlación var% OMR e inflación t + 2	0.08 (0.36)	0.29 (1.36)	-0.24 (-1.11)	0.04 (0.18)	-0.01 (-0.04)	0.2 (0.91)

Notas: pruebas *t* entre paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México, Banco de Brasil, Banco Central de Chile, Banco de la República, Cepalstat, DANE, FED y Naciones Unidas.

Cuadro 1.11. Correlaciones entre variación % del PIB real e inflación

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Correlación var% PIB e inflación t	-0.13 (-0.59)	0.05 (0.22)	-0.04 (-0.18)	0.54** (2.87)	0.13 (0.59)	0.12 (0.54)
Correlación var% PIB e inflación t+1	-0.06 (-0.27)	0.06 (0.27)	0.14 (0.63)	-0.02 (-0.09)	-0.24 (-1.11)	0.05 (0.22)
Correlación var% PIB e inflación t+2	0.01 (0.04)	0.17 (0.77)	0.07 (0.31)	0.00 (0.00)	0.14 (0.63)	0.14 (0.63)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI.

Cuadro 1.12. Correlaciones entre TIMN real, consumo privado real y FBK privada real, 2000-2021

País	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(TIMN real, consumo privado real)	-0.85*** (-7.20)	-0.57*** (-3.11)	-0.73*** (-4.73)	-0.48** (-2.46)	-0.54*** (-2.85)	-0.91*** (-9.94)
Corr(TIMN real, FBK privada real)	-0.92*** (-10.20)	-0.41* (-2.00)	-0.52** (-2.71)	-0.22 (-1.00)	-0.41* (-2.02)	-0.90*** (-9.03)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10. Data anual.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México, Banco Central de Brasil, Banco Central de Chile, Banco de la República, Cepalstat, DANE, FED y Naciones Unidas.

de esperar, el impacto negativo sobre el consumo privado es mayor que en la FBK privada por su natural desfase en el tiempo. Sin embargo, esta dinámica no se cumple en Brasil, mientras que en Perú la diferencia entre impactos sobre el consumo privado y la inversión es marginal.

El cuadro 1.13 presenta los resultados de las correlaciones entre TRPM y TIMN, en términos nominales y reales, sobre la variación anual del PIB real, con desfases de uno y dos años. Si bien se obtienen algunos signos negativos esperados, todos son poco significativos, ya que la vinculación entre ambas variables no es directa y pueden mediar muchas otras explicaciones.

El cuadro 1.14 vincula TRPM y TIMN reales con el consumo e inversión privada real del cuadro 1.10 y su efecto sobre el PIB, tanto de manera simultánea como con uno o dos años de rezago. Como era de esperarse, todas las correlaciones son positivas, y son superiores en el impacto del consumo sobre el PIB que en comparación con la inversión privada sobre el producto. Asimismo, las correlaciones en el mismo periodo del consumo y la inversión privada con el producto son mayores que con las que tienen rezagos de uno o dos años. La PM, en particular la elevación (o disminución) de la TRPM y la TIMN reales, impacta negativamente (o positivamente) sobre el consumo e inversión privada reales y de esta forma afectan negativamente (o positivamente) el PIB real.

CONCLUSIONES

Se describen los diferentes canales de transmisión tradicionales de la PM. En particular, se explica cómo las alzas de la TRPM impactan negativamente sobre la inflación: canal del crédito, inversión y consumo privado; asimismo, cómo la TRPM afecta directamente el crecimiento del PIB. Por otra parte, todos los bancos centrales seleccionados tienen como objetivo principal

Cuadro 1.13. Correlaciones de impactos de TRPM y TIMN (nominal y real) sobre la variación anual del PIB real con rezagos

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(TRPM nominal, $\Delta\%$ PIB)	$\Delta\%$ PIB_t	0.16 (0.72)	0.22 (1.01)	-0.05 (-0.21)	0.23 (1.04)	0.04 (0.18)
	$\Delta\%$ PIB_t+1	0.21 (0.93)	-0.39* (-1.82)	-0.23 (-1.03)	-0.30 (-1.41)	-0.39* (-1.88)
	$\Delta\%$ PIB_t+2	0.47** (2.27)	-0.14 (-0.61)	0.01 (0.03)	-0.32 (-1.43)	-0.21 (-0.90)
Corr(TRPM real, $\Delta\%$ PIB)	$\Delta\%$ PIB_t	0.30 (1.43)	0.10 (0.45)	-0.03 (-0.13)	-0.12 (-0.55)	0.09 (0.41)
	$\Delta\%$ PIB_t+1	0.31 (1.40)	-0.01 (-0.05)	-0.06 (-0.27)	-0.18 (-0.82)	-0.37 (-1.71)
	$\Delta\%$ PIB_t+2	0.54** (2.74)	-0.03 (-0.12)	-0.11 (-0.47)	-0.27 (-1.19)	-0.20 (-0.86)
Corr(TIMN nominal, $\Delta\%$ PIB)	$\Delta\%$ PIB_t	0.12 (0.53)	-0.15 (-0.66)	-0.09 (-0.41)	0.21 (0.98)	-0.03 (-0.14)
	$\Delta\%$ PIB_t+1	0.31 (1.41)	-0.06 (-0.28)	-0.22 (-1.01)	-0.32 (-1.48)	-0.36 (-1.67)
	$\Delta\%$ PIB_t+2	0.61*** (3.24)	0.55*** (2.76)	0.07 (0.32)	-0.32 (-1.44)	-0.17 (-0.72)
Corr(TIMN real, $\Delta\%$ PIB)	$\Delta\%$ PIB_t	0.19 (0.87)	0.11 (0.48)	-0.13 (-0.57)	-0.11 (-0.50)	-0.13 (-0.58)
	$\Delta\%$ PIB_t+1	0.37* (3.24)	0.02 (0.08)	-0.09 (-0.40)	-0.20 (-0.88)	-0.41** (-1.96)
	$\Delta\%$ PIB_t+2	0.65*** (3.66)	0.07 (0.29)	0.05 (0.21)	-0.26 (-1.16)	-0.15 (-0.66)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10. Data anual.
Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP y Banco de México.

Cuadro 1.14. Correlaciones de impactos del consumo privado real y FBK privada real con respecto al nivel real PIB con y sin rezagos de uno y dos años

	Brasil	Chile	Colombia	Estados Unidos	México	Perú
Corr(consumo, PIB_t)	0.99*** (33.68)	1.00*** (68.94)	1.00*** (47.47)	1.00*** (84.70)	0.99*** (31.76)	1.00*** (55.10)
Corr(consumo, PIB_t+1)	0.96*** (15.60)	0.99*** (27.75)	0.99*** (26.47)	0.98*** (23.76)	0.94*** (12.68)	0.98*** (21.01)
Corr(consumo, PIB_t+2)	0.92*** (10.87)	0.98*** (20.13)	0.98*** (23.94)	0.97*** (20.00)	0.91*** (9.75)	0.97*** (17.49)
Corr(FBK privada, PIB_t)	0.90*** (9.32)	0.95*** (13.48)	0.96*** (15.45)	0.91*** (10.03)	0.82*** (6.55)	0.95*** (13.26)
Corr(FBK privada, PIB_t+1)	0.88*** (8.40)	0.95*** (14.18)	0.96*** (15.06)	0.88*** (8.31)	0.84*** (7.00)	0.96*** (15.33)
Corr(FBK privada, PIB_t+2)	0.85*** (7.35)	0.95*** (13.29)	0.99*** (26.16)	0.84*** (7.13)	0.90*** (9.68)	0.96*** (15.18)

Notas: pruebas t entre paréntesis. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.10.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de FMI, BCRP, Banco de México, Banco de Brasil, Banco Central de Chile, Banco de la República, Cepalstat, DANE, FED y Naciones Unidas.

coadyuvar a la estabilidad monetaria, aunque con diferentes redacciones, a la par de otras funciones operativas. Sólo la FED rompe el esquema con la función adicional relativa a la búsqueda del pleno empleo. De igual forma, todos operan bajo un sistema de metas de inflación basados en la regla de Taylor, aunque nuevamente la FED señala que éste no es su único instrumento debido a sus limitaciones.

Como era de esperarse, la TRPM, los niveles de las tasas activas y pasivas promedio difieren entre las economías analizadas, a la par de sus tasas de inflación y de crecimiento económico. Al respecto, con un mejor desempeño respecto de la inflación destaca EUA (a su vez, con el menor nivel de la TRPM), mientras que Brasil se sitúa al final (con la TRPM más elevada). Asimismo, los márgenes de intermediación financiera más altos se producen en Brasil seguido de Perú, mientras que los más bajos son de EUA y Chile. Las autoridades monetarias de AL utilizan políticas similares, aunque con diferente magnitud y rezagos, y obtienen resultados diferenciados según sus características financieras y dinámica inflacionaria, así como el grado de profundidad y competencia del sistema financiero, de capitales y de valores.

En todos los casos, se observan correlaciones positivas, en su mayoría significativas, entre las TRPM, las TIMN y TIP, aunque con niveles diferenciados entre las economías. Asimismo, los impactos de la TRPM sobre las TIMN son asimétricos, generalmente mayores cuando el ajuste de la primera es al alza que a la baja. La subida de la TRPM eleva el margen de intermediación financiera de las instituciones del sistema financiero, lo cual aumenta sus márgenes operativos y probablemente sus utilidades. Aquí no se explora el impacto de estas subidas sobre la participación de las ganancias (financieras y no financieras) respecto del PIB, pues sería materia de otro estudio.

Por otra parte, se observa en todos los casos una correlación positiva entre las TRPM y las TIMN, y negativas con respecto al crédito interno neto al sector privado. Aunque tienden a

predominar las relaciones simultáneas en el tiempo entre las diferentes variables, hay casos especiales donde se observan rezagos de un año, y más raros a dos años. Asimismo, se obtienen correlaciones positivas entre los niveles de crédito y el PIB. Por lo tanto, una política restrictiva que aumenta la TRPM eleva las TIMN, reduce el crédito e impacta negativamente el PIB. La elevación de la TRPM y, por consiguiente, de las TIMM reduce la oferta monetaria real, aunque la relación también se produce en la dirección contraria, ya que un aumento (o reducción) de esta última reduce (o aumenta) las TIMN.

A diferencia de la contundencia de los resultados anteriores, cuando se correlaciona directamente la TRPM nominal con la inflación, sólo se observa una relación negativa y significativa en Perú con un rezago entre 12 y 18 meses. Asimismo, cuando se considera la TRPM real, esta relación negativa se observa en Chile y EUA sin desfases, y en Perú con un desfase de 15 meses. No se observa esta relación inversa entre TRPM y TIMN reales en relación con la inflación en Brasil, Colombia y México. Por otra parte, al evaluar los impactos directos de las variaciones del crédito interno neto real al sector privado, de la variación del consumo privado real e inversión privada respecto de la inflación, se encuentran relaciones positivas adecuadas en los casos de Chile, EUA, México y Perú, mientras que no resultan en los casos de Brasil y Colombia.

Por último, el canal directo de la TRPM sobre la variación del PIB es mayoritariamente negativo en las economías analizadas, pero no es significativo. Por el contrario, el canal de transmisión entre TRPM y TIMN reales hacia la inflación atravesaría por el consumo y la inversión privada, y de allí al PIB. En síntesis, el canal de transmisión de la TRPM a la TIMN, al crédito al sector privado y al consumo e inversión privada es más sólido que los impactos directos de la TRPM sobre la inflación. Asimismo, la caída del PIB es un resultado más contundente que el que se produce en términos de reducir la inflación.

Con la metodología aplicada, no podemos afirmar que la reducción de la inflación ocurre a través de contraer el PIB, pero es un canal de transmisión que requiere un análisis detallado. Finalmente, como otra enseñanza para la PM en nuestra región, se observa que los canales de transmisión operan más rápidamente y hasta simultáneamente dentro del mismo año, aunque también existen desfases en ciertos circuitos y economías respecto de lo planteado tradicionalmente en los libros y artículos convencionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarco, Germán [2013], “Benchmarking de la banca central en América Latina, 1990-2010”, *Investigación Económica*, México, UNAM, 72(285): 75-113, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://n9.cl/hhm3j>>.
- Arestis, Philip [2013], “Metas de inflación: un enfoque crítico”, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (Ensayos Económicos, 68), consultado el 31 de mayo de 2024, <https://www.bcra.gob.ar/pdfs/investigaciones/68_arestis.pdf>.
- Arestis, Philip y Malcolm Sawyer [2003], “Inflation targeting: a critical appraisal”, Annandale-on-Hudson, The Levy Economics Institute (Working Paper, 388), consultado el 31 de mayo de 2024, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=447761>.
- Banco Central de Brasil [2006], “Informe de Economía Bancaria y Crédito”, Brasilia, Banco Central do Brasil, noviembre.
- Banco Central de Chile [2022], “Estadísticas”, Banco Central de Chile, <<https://www.bcentral.cl/w.eb/banco-central/areas/estadisticas>>.
- Banco Central de Colombia [2023], “Estadísticas económicas”, Banco Central de Colombia, <<https://totoro.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/>>.

- Banco Central de Reserva del Perú [2022], “Series Estadísticas”, Banco Central de Reserva del Perú, <<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>>.
- Banco de México [2022], “Sistema de Información Económica”, Banco de México, <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.
- Cepalstat [2022], “Estadísticas e Indicadores”, Cepal, <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) [2022], “Cuentas Nacionales Anuales”, DANE, <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) [2022], “International Financial Statistics”, International Monetary Fund, <<https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b>>.
- Foro Económico Mundial [2022], “Chief Economics Outlooks”, World Economic Forum, <<https://www.weforum.org/reports/chief-economists-outlook-may-2022>>.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [2022], “Cuentas Nacionales”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <<https://www.ibge.gov.br/en/statistics/economic/national-accounts.html>>.
- Lavoie, Marc [2015], “Teaching monetary theory and monetary policy implementation after the crisis”, *European Journal of Economics Policies*, Cheltenham, Edward Elgar, 12(2): 220-228, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://doi.org/10.4337/ejeep.2015.02.07>>.
- Libman, Emiliano [2019], “Sobredeterminación y no neutralidad monetaria. Crítica al nuevo consenso macroeconómico”, I. Perrotini, y J. A. Muñoz (eds.), *Alternativas de política monetaria en la poscrisis*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: 203-230, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://n9.cl/sdo4br>>.
- Parkin, Michael [2018], *Economía*, México, Pearson.

- Perrotini, Ignacio y Muñoz, Juan (eds.) [2019], *Alternativas de política monetaria en la poscrisis*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://n9.cl/sdo4br>>.
- FED (Reserva Federal) [2022], “Data”, Board of Governors of the Federal Reserve System, <<https://www.federalreserve.gov/data.htm>>.
- FED (Reserva Federal) [2018], “Policy Rules and how Policy-makers use them”, Board of Governors of the Federal Reserve System, <<https://n9.cl/wun9h>>.
- Rochon, Louis [2019], “La política monetaria después de la crisis”, I. Perrotini, y J. A. Muñoz (eds.), *Alternativas de política monetaria en la poscrisis*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: 149-176, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://n9.cl/sdo4br>>.
- Rochon, Louis y Sergio Rossi [2013], “Endogenous money: the evolutionary versus revolutionary views”, *Review of Keynesian Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 1(2): 210-229, consultado el 31 de mayo de 2024, <<https://ideas.repec.org/a/elg/rokejn/v1y2013i2p210-229.html>>.
- United Nations Statistics [2023], “Department of Economic and Social Affairs”, United Nations, <<https://unstats.un.org/UNSDWebsite/>>.

2. EL COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL PERIODO POSTPANDEMIA: IMPLICACIONES Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA MONETARIA DE METAS DE INFLACIÓN EN MÉXICO

*Mónica C. Mimbrera Delgado**

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de la inflación de los servicios ha mostrado una tendencia creciente, de manera particular para el periodo posterior al confinamiento sanitario a causa de la covid-19. Algunas de las razones que explican este comportamiento son: la contención de precios a raíz de las medidas de distanciamiento social que obligaron a cerrar muchos establecimientos prestadores de servicios, el incremento en los costos vinculados para la provisión de los mismos —especialmente, los costos laborales—, así como las rigideces contractuales y de operación que les caracterizan. Este trabajo pretende realizar un análisis de hechos estilizados del comportamiento de la inflación de los servicios en el periodo posterior a la pandemia, con la finalidad de identificar las limitantes que tiene el uso de una política monetaria convencional para contener el crecimiento de los precios en dicho sector. Para ello, el trabajo se estructuró de la siguiente manera:

* Profesora de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Contacto: <841454@pcpuma.acatlan.unam.mx>.

En primer lugar, se presenta un marco conceptual que ayuda a entender la importancia de las variaciones de precios en los servicios, a partir de diversas clasificaciones para la generación del índice nacional de precios al consumidor (INPC). Posteriormente, se presenta el comportamiento de las variaciones de precios para distintos tipos de servicios para el periodo pospandemia. En tercer lugar, se describen las acciones de política monetaria ejecutadas en México y en otros países para contener las presiones inflacionarias. Por último, se presentan algunas reflexiones finales que destacan las limitaciones que tiene el uso de una política monetaria convencional en un escenario de choques diversos de oferta y presiones de costos que elevan el precio de los bienes.

LA INFLACIÓN DE LOS SERVICIOS. ASPECTOS IMPORTANTES POR CONSIDERAR EN SU MEDICIÓN

Tradicionalmente, se define la inflación como el aumento sostenido y generalizado de los precios. El indicador que se utiliza en México para medir este fenómeno es el INPC, el cual se construye con los datos que provee una encuesta a nivel nacional sobre los ingresos y gastos de los hogares. Esta información se usa para construir una canasta de bienes y servicios que refleja un ingreso económico y un patrón de gastos para una familia representativa de la población [Heath, 2012]. Además del papel que cumple como referente del crecimiento de los precios, el INPC representa una herramienta clave para definir políticas económicas y ajustar las Cuentas Nacionales mediante su uso como deflatores [Inegi, 2024].

Bajo el contexto de cadenas globales de producción, las instituciones financieras internacionales han incrementado su interés en la calidad, precisión y comparabilidad de estos índices a nivel mundial. Es por ello que, en la actualización de este indicador del año 2024, se han incorporado los cambios

en los hábitos de consumo y en la dinámica del mercado que obedecen a los avances tecnológicos y otros factores que inciden en la demanda y oferta de bienes y servicios. Además de ello, se revisaron la ponderación de los gastos y se incorporaron índices encadenados, que facilitarían una actualización más flexible de la canasta. Con esta actualización, se busca fortalecer la representatividad del INPC y garantizar su comparabilidad a nivel internacional [Inegi, 2024].

El gasto de consumo final se clasifica de acuerdo con la normativa internacional de la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF). Una vez que se definen los gastos que entrarán para la construcción del INPC, éstos se agrupan en categorías homogéneas dentro de un sistema de clasificación jerarquizada [FMI *et al.*, 2020]. Estas categorías incluyen bienes y servicios genéricos, también llamados “agregados elementales”, los cuales agrupan productos o servicios relativamente homogéneos que comparten un mismo propósito de uso final.

Así, bajo los lineamientos previamente explicados, el INPC se presenta para los siguientes criterios de categorización [Inegi, 2024]:

- Clasificación del consumo individual por finalidades;
- clasificación por objeto del gasto;
- componentes de la inflación;
- clasificación por durabilidad de los bienes.

A continuación, se detallan las principales características de cada una de estas clasificaciones.

Clasificación del consumo individual por finalidades (CCIF)

Fue en agosto de 2018 cuando la metodología de cálculo del INPC en México incorporó la CCIF. Debido a que se trata de una normativa sugerida por diversos organismos mundiales, su

aplicación en México ha permitido la comparación internacional de los índices de precios al consumidor entre distintos países. De igual manera, la CCIF representa un pilar fundamental del Sistema de Cuentas Nacionales de México al aplicarse en diversos indicadores e instrumentos de recolección estadística, como las encuestas de gasto de los hogares, las Paridades de Poder de Compra y las comparaciones internacionales del producto interno bruto (PIB) y sus componentes [Inegi, 2024].

El cuadro 2.1 presenta las 13 divisiones de la CCIF que se consideran en el INPC, así como la cantidad de genéricos que integran.

Cuadro 2.1. Clasificación de consumo individual por finalidades y número de genéricos

	División	Cantidad de genéricos
01	Alimentos y bebidas no alcohólicas	102
02	Bebidas alcohólicas y tabaco	7
03	Ropa y calzado	28
04	Vivienda, agua, electricidad y gas	9
05	Mobiliario, equipo doméstico y mantenimiento rutinario del hogar	37
06	Salud	22
07	Transporte	22
08	Información y comunicación	10
09	Recreación, deporte y cultura	18
10	Servicios educativos	7
11	Restaurantes y servicios de alojamiento	8
12	Seguros y servicios financieros	1
13	Cuidado personal, protección social y bienes diversos	21
Total de genéricos		292

Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2024: 21].

Con base en esta clasificación, es posible identificar que las divisiones 04 (vivienda, agua, electricidad y gas), 06 (salud), 07 (transporte), 08 (información y comunicación), 09 (recreación, deporte y cultura), 10 (servicios educativos), 11 (restaurantes y servicios de alojamiento) y 12 (seguros y servicios financieros) concentrarían la mayor parte de información en relación con el comportamiento de los precios de los servicios.

Clasificación por objeto de gasto

Bajo este criterio de clasificación, los bienes y servicios se aglomeran según su origen industrial. En su nivel más general, los bienes y servicios genéricos se organizan en ocho categorías principales, las cuales se dividen progresivamente en subgrupos y conjuntos más específicos, hasta llegar a la clasificación de genéricos. Las ocho categorías que conforman esta estructura de clasificación se presentan en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Clasificación por objeto de gasto y número de genéricos

Grupos		Cantidad de genéricos
01	Alimentos, bebidas y tabaco	114
02	Ropa, calzado y accesorios	30
03	Vivienda	12
04	Muebles, aparatos y accesorios domésticos	40
05	Salud y cuidado personal	37
06	Transporte	23
07	Educación y esparcimiento	31
08	Otros servicios	5
Total de genéricos		292

Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2024: 22].

Para este criterio de clasificación, es posible identificar que los grupos 03 (vivienda), 05 (salud y cuidado personal), 06 (transporte), 07 (educación y esparcimiento) y 08 (otros servicios) son los que principalmente brindarían información para el comportamiento de los precios de los servicios.

Clasificación por componentes de la inflación

La clasificación de la inflación por componentes agrupa los bienes y servicios genéricos en dos categorías principales: subyacente y no subyacente. El primero incluye aquellos bienes y servicios cuyos precios varían principalmente por factores de mercado y que presentan una evolución más estable. Por el contrario, el componente no subyacente abarca productos cuyos precios están influenciados por factores externos, como condiciones climáticas o regulaciones gubernamentales, entre otros [Inegi, 2024]. El cuadro 2.3 presenta las categorías de clasificación y el número de genéricos que integra.

De acuerdo con esta clasificación, es posible identificar que una buena parte de la categoría de los servicios está integrada en el componente subyacente de la inflación. A partir de ello, se esperaría que los precios de los servicios tuvieran un comportamiento más estable en el tiempo.

Clasificación por durabilidad

Para el análisis y la interpretación de los resultados del INPC, a veces resulta conveniente considerar la durabilidad de los bienes y servicios de la canasta representativa. Bajo esta premisa, el factor tiempo es esencial en las decisiones de compra de los consumidores, ya que éstos pueden elegir ciertos productos en mayor cantidad cuando hay descuentos y almacenarlos para su uso posterior. Asimismo, hay bienes que por la

naturaleza de su funcionamiento tienen una vida útil extensa (muebles, aparatos electrodomésticos) que implica un uso continuo en un periodo determinado. En contraste, existen productos perecederos que deben consumirse en poco tiempo (frutas, verduras, lácteos) [Inegi, 2024]. Con base en este argumento, los bienes pueden clasificarse en: durables, no durables y semidurables.

Cuadro 2.3. Estructura según componentes de la inflación

Componente	Cantidad de genéricos
Subyacente	238
Mercancías	189
Alimentos, bebidas y tabaco	74
Mercancías no alimenticias	115
Servicios	49
Educación (colegiaturas)	8
Vivienda	5
Otros servicios	36
No subyacente	54
Agropecuarios	40
Frutas y verduras	32
Pecuarios	8
Energéticos y tarifas autorizadas por el gobierno	14
Energéticos	5
Tarifas autorizadas por el gobierno	9
Total de genéricos	292

Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2024: 22-23].

Es importante destacar en este punto las diferencias sustanciales que los servicios tienen con respecto a los bienes en términos del criterio de durabilidad. Normalmente, un servicio se define como un producto intangible, por lo que no puede ser percibido o apreciado por el consumidor (hasta un punto específico) ni tampoco puede ser almacenado o exhibido por el proveedor [FMI *et al.*, 2020]. Además, esta característica de intangibilidad *ex post* y *ex ante* de los servicios provoca que la provisión y el consumo del mismo ocurra de manera simultánea, esto es, el servicio se hace tangible cuando se suministra. El cuadro 2.4 muestra la clasificación de los bienes y servicios con base en el criterio de durabilidad.

Cuadro 2.4. Clasificación según la durabilidad de los bienes y servicios

Concepto	Cantidad de genéricos
Durables	25
No durables	160
Semidurables	48
Servicios	59
Total de genéricos	292

Fuente: elaboración propia con base en información Inegi [2024: 25].

A manera de cierre de esta sección, se puede decir que la integración de los precios de bienes y servicios en una canasta de consumo, con base en los diferentes criterios presentados, es consistente con la idea de que ambos elementos son satisfactores de las necesidades humanas. Sin embargo, el comportamiento de sus precios suele diferir notablemente debido a diversas razones. Además de la intangibilidad de los servicios que se destacó en párrafos previos y del carácter simultáneo de su provisión y consumo, conviene considerar que la

prestación de un servicio involucra una importante interacción humana entre el proveedor y el consumidor, razón por la cual los servicios suelen ser heterogéneos en su calidad. De igual manera, implican costos laborales importantes que generan ciertas rigideces y peculiaridades en el comportamiento de sus precios. Puede suceder también que muchos servicios estén sujetos a regulaciones estrictas debido a su impacto social o económico, tal es el caso de los educativos o de salud. Como se verá en la siguiente sección, las condiciones de confinamiento de la pandemia, en conjunto con otros choques, han provocado variaciones atípicas en el comportamiento de la inflación de los servicios.

EL COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN DE LOS SERVICIOS DURANTE Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA

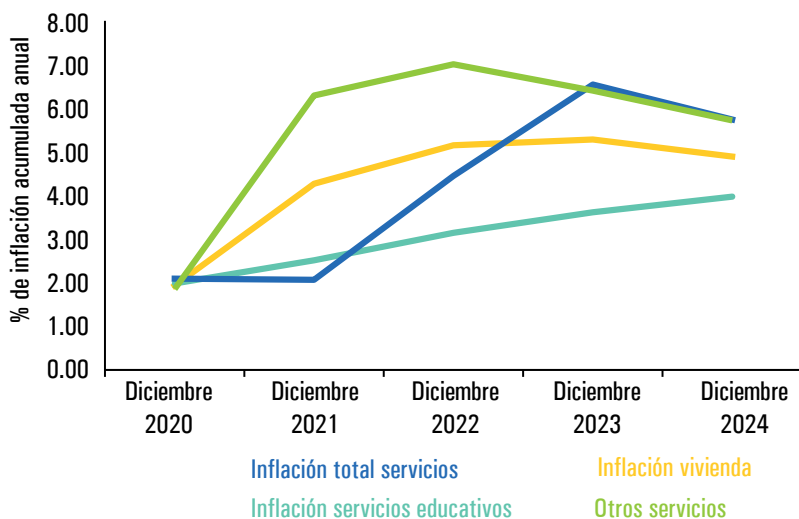
Al inicio de la emergencia sanitaria provocada por la covid-19, diversos rubros de servicios —educativos, bancarios, de esparcimiento y de salud— enfrentaron severas limitaciones para su funcionamiento. La variación en sus precios durante las primeras etapas de la pandemia presentó una tendencia decreciente debido a una demanda derivada limitada, así como por las regulaciones y disposiciones del gobierno federal para contener la propagación del virus. Específicamente, el 31 de marzo se publicaban en el *Diario Oficial de la Federación* las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria y se establecía un conjunto de actividades económicas esenciales para mantener el funcionamiento de la economía [DOF, 2020].

Conforme los meses pasaron y se dieron las condiciones para el regreso paulatino a las actividades presenciales, la demanda por servicios se recuperó y los establecimientos empezaron a trasladar a sus precios los incrementos de costos que habían estado conteniendo. Si bien como generalidad

se evidencia una alta persistencia al incremento de los precios en los servicios durante la etapa pospandemia, también es cierto que el carácter heterogéneo de los mismos conlleva comportamientos diferenciados, algunos de los cuales se ilustrarán a continuación.

La variación anual en los precios del total de los servicios durante el periodo 2020-2024 (gráfica 2.1) muestra niveles elevados y persistentes que alcanzan su comportamiento máximo a finales de 2022 y que rebasan con varios puntos porcentuales la tasa de inflación establecida como meta. Una tendencia similar se observa para el caso de los servicios de vivienda y educación. En cuanto a los servicios distintos a estos dos sectores, sus variaciones anuales llegaron a ser aún mayores. Sin embargo, durante gran parte de 2023, la tasa de crecimiento de este subíndice mostró una tendencia a la baja, que se estabilizó en niveles relativamente altos.

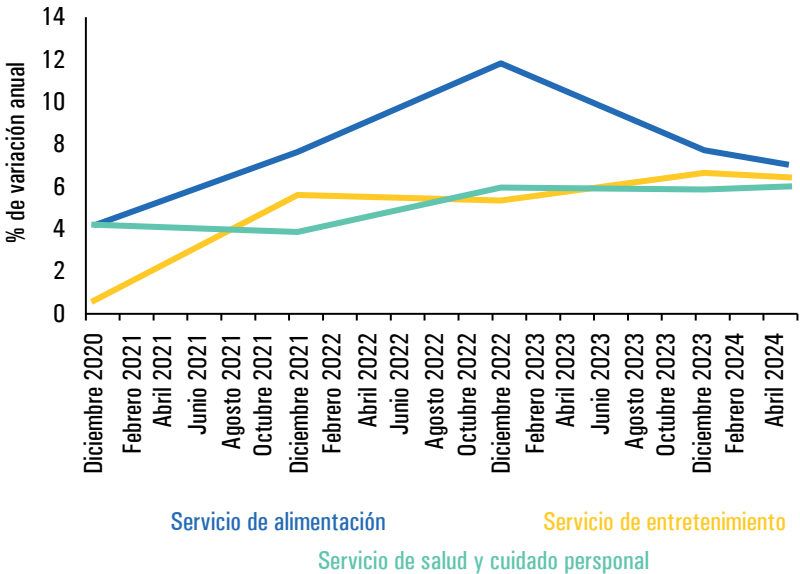
Gráfica 2.1. Comportamiento de la inflación anual de los servicios



Fuente: elaboración propia con información de Banco de México [s.f.-a].

En la gráfica 2.2, se presentan los cambios porcentuales anuales de los precios de los servicios de alimentación, de entretenimiento y de salud, los cuales muestran una tendencia creciente que se detiene durante 2024. Destaca en este conjunto el comportamiento de los servicios de alimentación y entretenimiento que fueron actividades fuertemente afectadas durante la pandemia. Debe recordarse que, para el caso de los primeros, la normativa establecida por el gobierno federal indicaba la provisión del servicio solamente en su modalidad de entrega.

Gráfica 2.2. Comportamiento de la inflación anual de los servicios de alimentación, entretenimiento y de salud y cuidado personal



Fuente: elaboración propia con información de Banco de México [s.f.-b].

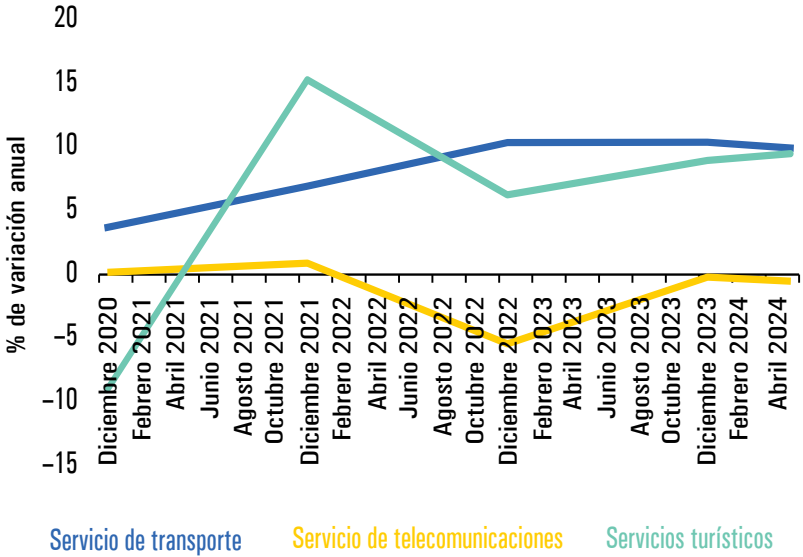
El comportamiento del incremento de los precios podría ser indicativo de que, una vez normalizada la actividad económica presencial, los servicios de comida aprovecharon para

trasladar los costos contenidos durante la pandemia. También es importante destacar que, con toda seguridad, esta rama de actividad económica tuvo un incremento en el precio de los insumos a raíz de los choques externos derivados de los ahorcamientos de las cadenas de suministros internacionales y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

La gráfica 2.3 representa el comportamiento de los precios de los servicios de telecomunicaciones, transporte y turísticos. En este grupo de indicadores destacan las tasas de crecimiento negativas en los servicios de telecomunicaciones (paquetes de internet, telefonía y televisión de paga) que reflejan diversos fenómenos tecnológicos y modificaciones en los hábitos de consumo a raíz del confinamiento sanitario. Por ejemplo, la pandemia aceleró el declive de la televisión de paga que ha sido sustituida por los servicios de *streaming*. Con respecto a los servicios de telecomunicaciones, el gobierno federal daba a conocer a inicios de la pandemia, y por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, acuerdos de colaboración con operadores, concesionarios y empresas de telecomunicaciones, radiodifusión, entre otras, para mantener sin cargos adicionales la provisión de sus servicios. Por último, el comportamiento de los precios de los servicios de transporte sigue manteniendo tasas excesivamente elevadas, cercanas al 10 % anual, desde el año 2023. Este fenómeno se explica en buena proporción por los estrangulamientos en las cadenas de suministros globales que afectaron de manera particular a las autopartes.

A manera de conclusión de esta parte del texto, se debe destacar, en términos generales, la tendencia creciente y persistente de la inflación de los servicios durante los años posteriores al confinamiento sanitario. Al estudiar más detalladamente el comportamiento de los precios de diversos servicios, se evidencia una heterogeneidad que responde a la naturaleza propia de cada tipo de servicio considerado.

Gráfica 2.3. Comportamiento de la inflación anual de los servicios de transporte, telecomunicaciones y turísticos



Fuente: elaboración propia con información de Banco de México [s.f.-b].

Los incrementos sustanciales en los precios de diversos servicios se explican por múltiples causas: el grado de afectación que tuvieron por el cierre de actividades presenciales; las rigideces de precios, costos y oferta en la provisión del servicio; la vinculación con el sector externo a través de encadenamientos productivos y su capacidad para resistir choques permanentes o temporales en el abasto de suministros, por mencionar solamente algunos. Ante el panorama previamente presentado, conviene analizar las limitantes que tiene la aplicación de una política monetaria convencional bajo un escenario de inflación que se explica más por presiones de costos y choques de oferta.

La información proporcionada arriba permite identificar que la persistencia en la inflación de los servicios, que en muchos de los casos rebasa las tasas de inflación establecidas como meta, tiene como principal fuente de origen los choques de oferta, además del poder de mercado de las empresas multinacionales. Estos aspectos develan la presencia de la inflación no como un fenómeno monetario, sino como resultado de desbalances de carácter real y estructural que son más evidentes en las economías en desarrollo [Novelo *et al.*, 2023].

Si bien existe consenso en señalar que la inflación posterior a la pandemia es un fenómeno mundial, producto de las interrupciones en las cadenas de suministros internacionales y, por lo tanto, un fenómeno que se explica por presiones de costos y choques de oferta, persiste la práctica de usar el instrumento convencional de tasa de interés para lidiar con las presiones inflacionarias, especialmente en países como el nuestro, que persiguen metas de inflación, en los que es importante apuntalar la credibilidad de la banca central.

Bajo este escenario, la respuesta de los bancos centrales ha consistido en incrementar sus tasas de interés de referencia, con la finalidad de reducir las presiones inflacionarias en sus mercados internos. En México, por ejemplo, la tasa de interés de referencia pasó de 4 % en junio de 2021 a 7 % en mayo de 2022. Mientras que, en el caso de Estados Unidos, dicha tasa de interés pasó de un rango de entre 0 y 0.25 % a uno de entre 0.75 % y 1 % [Clavellina, 2022].

La naturaleza de las presiones inflacionarias, originadas por el lado de la oferta, ha implicado un ajuste lento para mitigar la escalada de precios. Más aún, ha puesto al descubierto las limitantes del principal instrumento de política monetaria, pues el aumento de la tasa de referencia, si bien puede ser consistente para alcanzar el mandato de estabilidad

de precios de Banco de México, también tiene efectos severos en el comportamiento de variables económicas reales, como la inversión y el empleo, claves para la recuperación económica. En otras palabras, una espiral inflacionaria estructural, en combinación con una política monetaria restrictiva, sólo puede conducir a una condición de estanflación; es decir, estancamiento de la actividad económica, ya de por sí deprimida por la crisis de la pandemia, en combinación con altas tasas de inflación.

Conviene destacar que, a raíz de la gravedad de las condiciones económicas derivadas de la pandemia, diversos países aplicaron instrumentos de política económica no convencionales. En línea con este argumento, destaca el papel de los estímulos fiscales implementados en diversas economías desarrolladas, por medio de transferencias monetarias a los hogares. Esto permitió preservar cierta estabilidad en la demanda de las familias. Sin embargo, tales medidas también fueron ampliamente cuestionadas en su sostenibilidad ante la persistencia de la incertidumbre debido a la aparición de nuevas variantes del virus y la eficacia de las vacunas [Loría y Salas, 2023].

Para el caso de México, se implementaron subsidios a las gasolinas, que en 2022 tuvieron un costo de 397 mil millones de pesos y en mayo de 2022 se promovió el Paquete contra la Inflación y Carestía (PACIC) [Loría y Salas, 2023]. El alcance del PACIC fue bastante limitado, pues el programa se concentraba en productos que no eran prioritarios en el comportamiento del INPC [Loría y Salas, 2023].

En resumen, se trató de la aplicación de políticas económicas descoordinadas y que no atacan el punto esencial de las presiones inflacionarias pospandemia, especialmente para los servicios, a escenarios de mayor incertidumbre y a una débil e intermitente recuperación del empleo y los niveles de producción.

Aunque la tasa de inflación en México aún se encuentra ligeramente arriba de la meta marcada por Banco de México, el incremento de precios ha comenzado a mostrar un comportamiento más moderado. Con base en la información publicada en el Programa Monetario de 2024, la inflación en México ha transitado de 7.82 % en diciembre de 2022 a 4.26 % en octubre de 2023. Pese a lo anterior, persiste la preocupación sobre el comportamiento de la inflación de los servicios. Como ha quedado manifestado en este trabajo, está estrechamente vinculado a presiones de costos y choques externos que no han sido transitorios.

La inflación de mercancías comenzó su aumento desde inicios del confinamiento, cuando el consumo de las familias se centró más en aquéllas. Así, el precio relativo de los servicios con respecto a las mercancías se redujo. Conforme se normalizaron las actividades, las empresas de servicios recuperaron su demanda y han traspasado al consumidor, paulatinamente y con rezago, los costos acumulados.

Para concluir, se pueden destacar los siguientes aspectos relacionados con el desempeño de la política monetaria implementada durante y después de la pandemia, así como sus efectos sobre la actividad económica en México:

- El instrumento principal de política monetaria, la tasa de interés de referencia, es ineficaz para resolver las presiones inflacionarias relacionadas con choques de oferta. Si bien la Junta de Gobierno de Banco de México monitorea el desempeño de la actividad económica en el país, las decisiones de ajuste en la tasa de interés de política responden más a los cambios ejecutados por otros bancos centrales, particularmente la Reserva Federal de los Estados Unidos.

- En línea con el argumento previo, los movimientos al alza en la tasa de interés de política se dieron en momentos en los que la recuperación económica de México era aún incierta. Dicho de otro modo, bajo el escenario de las condiciones económicas de la pandemia, se priorizó el mandato de estabilidad de precios por encima de la tarea de reactivación de la economía. Las consecuencias de esto no son menores: una situación de estanflación con efectos distributivos perversos a los sectores poblacionales más vulnerables al conjuntar estancamiento de la actividad económica y encarecimiento de los productos básicos.
- La experiencia dejada por la pandemia pone de manifiesto una vez más la necesidad de la coordinación adecuada de políticas macroeconómicas que en conjunto atenúen los efectos del ciclo económico, especialmente si se consideran deficiencias estructurales productivas de economías en desarrollo, como la nuestra.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de México [s.f.-a], “Inflación”, Sistema de Información Económica, consultado el 28 de enero de 2025, <<https://goo.su/PWds>>.

Banco de México [s.f.-b], “Índice de precios de grupos de servicios distintos a la vivienda y a la educación”, Banxico, consultado el 27 de febrero de 2025, <<https://goo.su/z8Ci>>.

Clavellina, José Luis [2022], “Choques de oferta, estanflación y credibilidad en la post-pandemia”, *Economía UNAM*, México, UNAM, 19: 57, <<https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2022.57.742>>.

Diario Oficial de la Federación [2020], “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la

emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, 31 de marzo, <<https://goo.su/EHtj>>.

Fondo Monetario Internacional, Organización Internacional del Trabajo y Oficina Estadística de la Unión Europea [2020], *Consumer Price Index Manual: Concepts and Methods*, Washington, International Monetary Fund.

Heath, Jonathan [2012], *Lo que indican los indicadores: Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2024], “Índice Nacional de Precios al Consumidor 2024. Documento metodológico. Base segunda quincena de julio de 2018”, Aguascalientes, Inegi.

Loría, Eduardo y Emmanuel Salas [2023], “La inflación en México 2021-2023. Una explicación heurística”, *Economía UNAM*, México, UNAM, 20(59): 88-109.

Novelo, Federico, Heber Ayala y Jathalia Vega [2023], “El errático manejo de una espiral inflacionaria estructural”, *Economía UNAM*, México, UNAM, 20(59): 132-150.

3. FEDERALISMO Y POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO: CENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DEL NUEVO CONSENSO MACROECONÓMICO

*Eufemia Basilio Morales**
*José Luis López Barrios***

INTRODUCCIÓN

El federalismo es una forma de organización en la que los diversos territorios autónomos dentro de una misma nación distribuyen el poder económico, político y social entre sus diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y donde cada uno de éstos tiene diferentes competencias y funciones específicas, acordes con la constitución o las leyes que rigen el país.

Esta manera de organización se basa en el principio de la descentralización del poder, con el objetivo de que, dentro de esta división de actividades, las decisiones se tomen de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía a niveles más cercanos, lo que favorece una administración más eficiente, transparente y adaptada, que logra que se respeten al mismo tiempo las limitaciones y necesidades económicas, culturales sociales e incluso educativas propias de cada estado respecto al centro

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Titular de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo (CAMP). Contacto: <ebasilio@iiec.unam.mx>.

** Licenciado en Economía y estudiante de maestría en la Unidad de Posgrado de la UNAM.

político-económico de la nación o de los estados colindantes. Bajo este régimen, las entidades y municipios tienen la libertad de imponer sus propias leyes y reglamentos que permitan, restrinjan o delimiten determinados comportamientos, de acuerdo con su propia idiosincrasia.

El objetivo de este capítulo es analizar la pertinencia y viabilidad del incremento de los ingresos y los gastos de las entidades en el contexto de aplicación de los postulados del nuevo consenso monetario, que propone que debe haber una correlación entre el proceso de apertura comercial y la descentralización fiscal y política, y la conveniencia de la implementación de un federalismo fiscal dependiente y con tendencias hacia el centralismo y la austeridad presupuestal, como se manejó en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Los retos que presenta el federalismo en México no sólo se atan a problemas de desigualdad regional, dependencia financiera y falta de incentivos para que cada región pueda generar sus propios recursos, debilidad institucional, corrupción, violencia y falta de rendición de cuentas, sino también a que la nación se encuentra limitada por los compromisos monetarios y macroeconómicos predominantes de la mano del Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM), que rige la política económica en México desde los años ochenta, pugnando por la estabilidad económica, la disminución del papel del Estado y la estabilidad de precios.

Si nos remontamos a la historia, en los primeros años del México independiente, el país osciló entre una organización centralista y una federalista, y desde el triunfo de la Revolución, particularmente con la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció al país como una república federal democrática, como legalmente se ha mantenido hasta la fecha, aunque en la práctica ha persistido una estructura más bien centralizada hacia el gobierno federal, en la que los gobiernos subnacionales han mostrado dependencia tanto política

como económica a la federación, lo cual ha limitado su capacidad de ingresar y egresar recursos de manera autónoma.

A partir de la década de los noventa, con el proceso de aplicación de reformas estructurales definidas por el NCM mediante el decálogo del Consenso de Washington, se propuso un entorno que permitiera mayor apertura comercial y competencia (en este caso, de las entidades), con lo que se buscaba no sólo un entorno favorable para el desarrollo de la inversión privada y el sector financiero, sino también la descentralización económica y política de los estados y la federación. Lo cierto es que en la práctica no ha ocurrido esta desvinculación entre los gobiernos subnacionales y el federal.

En concordancia con este proceso, el sexenio de AMLO mantuvo la tendencia hacia el centralismo, esta vez bajo el discurso de la austeridad fiscal y reducción de la corrupción, pero que fue la que tuvieron los que él mismo llamó “gobiernos neoliberales”, aunque con una mayor concentración de aptitudes en la figura del Ejecutivo federal. Por ello, subyacen las preguntas respecto a qué tan “neoliberal” ha sido efectivamente el gobierno encabezado por el expresidente López Obrador, tanto en los hechos como en el discurso, y, sobre todo, cuáles son los mecanismos que han tenido las entidades y municipios para hacerse de recursos presupuestarios, tanto de origen propio como provenientes de la federación y de la deuda, en el cumplimiento de las necesidades de la población con recursos limitados.

En este marco, junto a la ausencia de incentivos en diferentes niveles para que los estados y municipios aumenten sus ingresos propios y, por tanto, sus gastos, puede cuestionarse si los fundamentos del NCM respecto a la restricción de ingresos y gastos para contener el aumento de precios y cumplir con la meta de inflación del Banco de México es una limitante importante. Lo anterior nos lleva a la premisa de que uno de los motivos fundamentales y poco explorados por los cuales no se ha fortalecido al federalismo fiscal respecto a la recaudación

de ingresos propios y autonomía en gasto y política en los últimos años se debe justamente a los fundamentos del NCM, que deriva en que dentro de la política económica no se permita que haya más recursos de origen público en los tres niveles de gobierno de la economía, ya que lo anterior dificultaría el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. En la práctica, ello aumenta la dependencia subnacional respecto a la federación, en contraparte con la teoría, que nos dice que la apertura, la liberalización y la competencia entre empresas y entidades aumentarían la descentralización. Para determinar esta relación entre la poca descentralización en el sistema fiscal mexicano reciente, se seguirá una metodología teórico-descriptiva.

El capítulo se divide en cuatro partes, además de la introducción. La primera busca caracterizar teóricamente el federalismo fiscal y destacar sus limitaciones, especialmente respecto al contexto de la aplicación del NCM en México; la segunda expondrá la estructura de los gobiernos subnacionales respecto a su financiamiento, así como al sistema nacional de coordinación fiscal, y la tercera se enfocará en relatar la evolución del federalismo fiscal y político en México.

EL FEDERALISMO FISCAL Y EL NUEVO CONSENSO MACROECONÓMICO

La palabra “federalismo” deriva del latín *foedus*, “unión, pacto o acuerdo”; en la actualidad hace alusión al carácter pactado entre diversas regiones dentro de un mismo territorio, las cuales se organizan para lograr objetivos colectivos en común o facilitar su labor individual mediante la colaboración. Por tanto, el federalismo puede entenderse como la integración de gobiernos subnacionales autónomos e independientes en un sistema común que conforma una comunidad mayor: la federación, en la que coexisten diversos miembros autónomos. En el caso mexicano, son los estados y los municipios. Este

sistema combina la centralización de ciertas funciones con la separación de otras, lo cual implica que los gobiernos locales cedan una parte de su soberanía.

Por ello, un programa de federalismo fiscal consiste en definir las responsabilidades entre los niveles de gobierno, determinar un esquema adecuado de obtención de recursos, lo que incluye la generación de bienes propios y su producción, además de la recaudación tributaria y una programación adecuada del gasto, con principios de eficiencia, economía y eficacia, los cuales deben procurar atender las necesidades y fallas tanto presentes como futuras de la localidad [Chávez y Hernández, 1996].

Para Charles Louis de Secondat, el barón de Montesquieu (1689-1755), el federalismo representaba una respuesta al despotismo y centralismo del siglo XVIII, porque buscaba respetar las particularidades y necesidades de cada región. En México, Jesús Reyes Heróles destacó que los estados soberanos se vinculan mediante un acuerdo representativo con la federación, lo que permite expresar intereses locales y asumir responsabilidades compartidas, a la vez que se evita la “jungla fiscal” en la que llegaron a existir más de 100 impuestos diferentes en el país ante la ausencia de coordinación [Astudillo, s.f., en Astudillo y Fonseca, 2017]. Este pacto se fundamenta en un marco legal —ya sea reglamentario, legislativo y constitucional— que asegura los derechos y deberes de cada entidad y municipio en su participación con y desde el gobierno central. Aunque la federación promueve la descentralización, mantiene una estructura jerárquica compuesta por tres niveles: federal, estatal y municipal, donde cada uno debe garantizar el cumplimiento de sus atribuciones: las leyes federales básicamente hablan sobre las generalidades que los otros niveles deben seguir y/o adaptar según sus particularidades.

Entre las principales características del federalismo se encuentran la división territorial, la participación de los

estados en las decisiones de la federación, la separación de poderes y soberanías, el reconocimiento escrito de obligaciones a través de leyes y reglamentos y la descentralización de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno. De este modo, la federación asume competencias de alcance nacional, tales como la seguridad nacional y las políticas monetarias y fiscales (entre ellas, la recaudación, el gasto y la negociación de la deuda interna y externa), mientras que los estados manejan asuntos específicos, como la salud, la educación y la seguridad pública; los municipios, por su parte, se encargan de temas más locales, como la gestión del agua y de residuos.

Aunque la federación como forma de gobierno se ha establecido en el país durante la mayor parte del México independiente, los cuestionamientos y retos que se han mantenido inherentes en el tiempo respecto al tema fiscal son: la cuantificación de la carga, a cuál de los tres niveles de gobierno debe de dársele determinado tributo, los periodos en los que se debe realizar, los canales por medio de los cuales deben ocurrir, etcétera.

Lo cierto es que no hay una respuesta única a cómo debería desarrollarse el federalismo, tampoco hay una misma receta que aplique para todos los países y que explique de manera precisa cómo debe ejecutarse, pues la experiencia es diferente en cada uno. Pero lo que sí debe delimitarse es el alcance de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Por un lado, hay quienes proponen que los tres niveles de gobierno deben ser partícipes activos de la actividad económica, porque son en conjunto un agente capaz de solucionar los fallos del mercado, mejorar la redistribución de la riqueza y generar proyectos productivos a gran escala que difícilmente podrían hacer los agentes privados, mientras que hay otra versión que señala que el gobierno federal debe asignar su gasto sólo a la defensa, a respaldar los acuerdos internacionales, a promover el bienestar residual, entendido como el régimen en el que se respeta el libre mercado y las prestaciones

que se otorgan sólo deben corregir externalidades de la economía sin alterar la estructura social y a otros. Entretanto, los estados deberían encargarse de problemas locales y los municipios, limitarse a temas como la distribución del agua o la pavimentación, de modo que la recaudación de cada uno de los niveles se realice para pagar justamente esos rubros y no abarcar más allá de sus competencias [Barba, 2006].

Recordemos que Adam Smith (1723-1790) se mostraba de acuerdo con la división del poder y las obligaciones entre las distintas regiones en un símil al federalismo, ya que consideraba que hay actividades que es mejor delegar a los gobiernos subnacionales, tanto por su cercanía a las necesidades locales como por justicia. Así, sólo los miembros de la comunidad local pagarían el tributo correspondiente para financiar el bien público con el que se beneficiarían. Además, consideraba que otra fuente de ingresos pueden ser las contribuciones por el uso de obras públicas: el usuario obtiene un beneficio inmediato y el cobro depende de la naturaleza de su uso, como en el caso de un puente que atraviesa un río, en el cual la tasa se podría cobrar en función del peso del medio de transporte, lo que resulta justo si su destino exclusivamente es la reparación del bien público. Sin embargo, también advirtió que, si los ingresos se destinan a atender necesidades sociales —además del mantenimiento del puente—, se corre el riesgo de que, ante incrementos en dichas necesidades, sea necesario aumentar la recaudación para cubrir las o que resulte injusto para quien transita por el puente pagar por las necesidades de otros, lo que habla de la corresponsabilidad de pagar y recibir en una proporción similar [Smith, 1776].

Con estos fundamentos, desde algunas perspectivas teóricas liberales, se argumenta que los municipios deberían ser responsables de toda la recaudación fiscal y, en general, aumentar la autonomía que goza cada uno aun en el contexto del federalismo, dada su cercanía con las necesidades de la población y su mejor conocimiento de la capacidad de pago

de los ciudadanos, con una lógica de mercado. Sin embargo, en la práctica, gran parte de esta responsabilidad suele recaer en el gobierno federal. Esto se debe a que muchos municipios carecen de los recursos necesarios para asumir los costos asociados con la recaudación fiscal, desde lo económico, hasta lo tecnológico y político, y a que ciertos servicios se gestionan con mayor eficiencia desde los niveles estatal o federal, ya que deben considerar factores como el tamaño de la población, la estructura productiva de la región y la composición de los ingresos de la sociedad, entre otros, para buscar un nivel óptimo de recaudación que tome la menor cantidad de recursos de las familias y las empresas, pero que también tenga el potencial de generar el mayor beneficio posible cuando retorne hacia ellos en forma de gasto público. Por eso, idealmente el federalismo fiscal debería garantizar un equilibrio en la recaudación entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios públicos.

De este modo, pueden quedar dudas sobre qué tipo de organización es mejor para un país entre los dos tipos de repúblicas mencionados: el centralismo y el federalismo.

Los principales beneficios del centralismo se reflejan en una mayor estabilidad del empleo y los precios, ya que permite implementar políticas fiscales y monetarias más armoniosas y coordinadas. Esto facilita la adopción de medidas macroeconómicas orientadas a promover la inversión y el empleo. Asimismo, las políticas redistributivas que impulsan el desarrollo regional resultan más viables, ya que el gobierno central puede decidir, casi unilateralmente, que los estados más desarrollados financien a los menos favorecidos a través de impuestos, con lo que se promueve una mayor redistribución de la riqueza. Además, el centralismo contribuye a la eficiencia en la asignación de recursos mediante bienes públicos que benefician equitativamente a todas las regiones, especialmente cuando se generan economías de escala que fortalecen cadenas productivas entre diferentes estados, bajo la supervisión del gobierno central.

Por otro lado, las ventajas de un gobierno altamente descentralizado, características de una organización federalista, incluyen un mayor ajuste entre ingresos y gastos conforme a las preferencias de cada subconjunto de la sociedad, lo que permite una asignación de recursos más alineada con dichas preferencias. Además, fomenta la competencia entre estados vecinos y los incentiva a adoptar técnicas más eficientes para la producción y la prestación de servicios públicos y privados, que eventualmente generarían ingresos para el gobierno a través de tributos. Asimismo, crea un contexto institucional que promueve la toma de decisiones públicas de forma más reflexiva, al permitir un análisis más detallado del costo de los programas sociales y su comparación con estrategias para incrementar las fuentes de producción y empleo [Chávez y Hernández, 1996: 477-478].

Estas últimas ideas son afines con los postulados ortodoxos del NCM, los cuales han tenido en las últimas décadas un papel dominante en la economía mexicana, de manera más particular, desde finales de la década de 1990 e inicios de la de 2000. Esto se refleja en las políticas de los gobiernos y las autoridades monetarias, las discusiones académicas y las recomendaciones de los organismos supranacionales, que posicionan la política monetaria, ya no la fiscal, como su principal herramienta de política pública.

El consenso busca asegurar la autonomía del banco central y, con ello, la de la principal herramienta de política monetaria, la tasa de interés, con lo que le permitiría una libre movilidad para influir en la demanda agregada, mantener la estabilidad de precios mediante una meta de inflación como su objetivo principal y promover el crecimiento económico en el corto plazo o el pleno empleo como objetivos secundarios [Carrasco, 2013: 1-2].

Por esta razón, la regla monetaria propuesta por John B. Taylor en 1993 es la guía que adoptan los bancos centrales para liderar la política económica, porque, como señala: cuando

la política monetaria se basa en reglas, las decisiones sobre los instrumentos de política se vuelven más predecibles y sistemáticos. Los responsables de la política pueden y suelen discutir su estrategia en términos dinámicos, que incluyen las implicaciones de una decisión actual para decisiones futuras. Aunado a ello, tienden a utilizar fórmulas o ecuaciones para los instrumentos de política, al menos como una guía al tomar decisiones. Además, sus decisiones sobre los instrumentos de política pueden describirse razonablemente bien mediante una relación estable, que muestra una reacción coherente de los instrumentos de política ante eventos observables, tales como cambios en la inflación y el crecimiento económico real.

En contraste, en el caso de una política de carácter más discrecional, las decisiones son menos predecibles y más *ad hoc*, pues tienden a centrarse en ajustes a corto plazo. Los responsables de la política muestran poco interés en llegar a un acuerdo sobre una estrategia de contingencia general para establecer los instrumentos de política, y las trayectorias históricas de los instrumentos no se describen adecuadamente mediante relaciones algebraicas estables [Taylor, 2012: 1 018].

Así, Taylor establece claramente su preferencia por mantener un enfoque rígido en la política monetaria, donde se prioricen los instrumentos que permitan alcanzar objetivos a largo plazo y se defina cómo se ajustará su comportamiento ante determinadas circunstancias, tales como desequilibrios en la demanda —como aumentos en el gasto público o en la oferta monetaria— o en la oferta —como en costos de producción o de productividad—, ya sean internos o externos. Esto contrasta con un enfoque más discrecional, cuyos objetivos pueden no ser necesariamente duraderos ni sostenibles en el tiempo.

Dentro de este paradigma, es importante el objetivo de metas de inflación, definido como el compromiso explícito del banco central de mantener la inflación dentro de un rango predeterminado. Esto es coherente con la idea de Taylor de

hacer de la política monetaria una herramienta predecible y sistemática que actúa como una especie de ancla nominal de la economía.

En el caso de México, las características que el Banco de México [2024] ha propuesto para sostener este régimen de metas de inflación incluyen el reconocimiento de la estabilidad de precios como su objetivo prioritario, el establecimiento de una meta de inflación a mediano plazo, la autonomía en la política monetaria y su aplicación en un marco de transparencia. Esto se logra mediante un análisis constante de todas las fuentes de presión inflacionaria y la distinción entre aquellas que son transitorias y las que son estructurales, con el fin de proporcionar un tratamiento adecuado para cada caso y alcanzar el objetivo principal de manera sólida.

La autonomía de instrumentos de la que también gozan en la actualidad los bancos centrales adheridos al NCM les permite gestionarlos para llegar a su meta de nivel de precios; con lo anterior se debilita la dominación fiscal, entendida como “aquellas situaciones en las que la política monetaria se rige por las necesidades financieras del gobierno” [Basilio, 2016], es decir, que el gobierno puede financiar su gasto mediante la emisión de deuda pública que el banco central se ve obligado a monetizar o mediante el mantenimiento de tasas de interés bajas para reducir el costo de los pagos de intereses. Esto condicionaría la independencia del banco central a las necesidades fiscales y pondría en riesgo la estabilidad de precios.

Desde este enfoque ortodoxo, el incremento del gasto público deficitario en la economía, especialmente si se financia con deuda interna, puede generar un efecto *crowding out* indirecto. Esto ocurre porque el aumento del gasto incrementa también la demanda de dinero, la cual ejerce una presión al alza sobre la tasa de interés. Este encarecimiento reduce los incentivos para la inversión privada, que es más sensible a las variaciones en la tasa de interés, y contrarresta los efectos en la demanda agregada, lo que provoca un efecto nulo a largo plazo. También

podría producirse un *crowding out* directo si el gasto público desplaza al privado ante una capacidad productiva limitada.

Esta lógica aplica también en los estados: si el gobierno de un estado más desarrollado aumentara su nivel de gasto —reflejado en mejoras en obra pública, carreteras y otras vías de comunicación que faciliten el intercambio de información y de mercancías—, se crearía un mejor ambiente de negocios en éstos, en tanto que los estados menos desarrollados y que no tienen la forma de aumentar el gasto por sí mismos sin aumentar su endeudamiento se mantendrían rezagados en las capacidades económicas.

Además, de acuerdo con esta misma postura, si el gasto público aumenta, independientemente de su origen o del programa al que se destina, tiene el potencial de incrementar la masa monetaria en la economía sin justificarse con aumentos en la producción, lo que llevaría a un aumento en el nivel de precios. Por esta razón, la imposición de una regla fiscal estricta que tenga como objetivo equilibrar el presupuesto anual requiere ajustar el gasto público conforme a los ingresos del gobierno, los cuales dependen del desempeño económico en el periodo. Así, cuando el producto crece, los ingresos y el gasto del gobierno aumentan, mientras que, en una economía en crisis, las finanzas públicas se reducen significativamente. Lo anterior limita los márgenes para el déficit fiscal y el endeudamiento, con ello dificulta la capacidad de respuesta gubernamental durante fases recesivas del ciclo económico. Como resultado, la política fiscal se establece de manera procíclica, con objetivos que distan del crecimiento económico, fomento al empleo o reducción de la pobreza, para enfocarse en el apoyo a las medidas de la regla monetaria para alcanzar la estabilidad de precios.

En este paradigma, la política fiscal se orienta a la estabilidad monetaria mediante finanzas públicas equilibradas. Esto implica aumentar la carga tributaria con tarifas menos progresivas y condiciones de paraíso fiscal para las grandes

corporaciones, además de reducir el gasto público para mantener un déficit cero. El objetivo es igualar ingresos y gastos a cualquier costo como una condición necesaria para alcanzar el crecimiento a largo plazo [Manrique y Rodríguez, s.f.: 62].

Este repaso del NCM y de la política monetaria mexicana actual denota la predominancia de esta perspectiva ortodoxa, la cual guía a la economía a través de modificaciones de la tasa de interés principalmente hacia la estabilidad de precios; así, la dominación fiscal queda en el pasado y es el banco central el que determina el rumbo de la política económica. El resultado prioritario que busca son finanzas públicas equilibradas, lo que se refleja en el balance presupuestario, cuyo objetivo es que lo que ingresa por medio de impuestos sea la misma cantidad que egresa y que el margen de déficit tienda a cero. Lo anterior dificulta que el gobierno incremente sus impuestos, ya que la consecuencia del aumento del gasto acarrearía mayores efectos perniciosos de la política fiscal y pondría en riesgo la meta de inflación y, con ello, la estabilidad macroeconómica. Es decir, con el NCM se opta por preferir la certeza técnica y rígida que ofrece la política monetaria y rechazar —o, cuando menos, minimizar— la discrecionalidad de la que la fiscal se ha caracterizado.

En este sentido, Chávez y Hernández [1996] señalan que, en condiciones normales, los gobiernos subnacionales han contribuido notablemente en incrementar los problemas macroeconómicos debido a arreglos de transferencias a las localidades sin contar con los recursos suficientes, por presiones políticas que obligan a gastar más de lo presupuestado, a causa de la debilidad de administración del gasto público y la confianza de que el gobierno central siempre los rescatará si incurren en sobreendeudamiento. Por ello, se ha buscado que el gobierno federal siga teniendo una responsabilidad preponderante en la política económica a nivel nacional y que funja como coordinador de la mayoría de los procesos económicos en los que decide intervenir, siendo los menores posibles en cualquiera

de los otros dos niveles, tanto de manera directa como indirecta. Pero inevitablemente, a pesar del discurso del NCM relativo a que con su implementación habrá una mayor descentralización, en los últimos años se ha visto que no ha ocurrido en el caso de México, particularmente porque en sus supuestos debe haber una autoridad rectora que domine a la política monetaria, que evite los resultados heterogéneos, desordenados e impredecibles de una descentralización [Godoy, 2018] y se asegure del cumplimiento del objetivo de metas de inflación como obligación primaria.

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El 27 de diciembre de 1978 se publicó el decreto de creación de la Ley de Coordinación Fiscal en el *Diario Oficial de la Federación*, piedra angular del sistema de coordinación fiscal la cual tiene por objeto la coordinación del

sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento [Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024].

Esta ley persigue los objetivos de coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, los municipios y la Ciudad de México, y establece la participación en los ingresos federales correspondientes para cada una de sus haciendas mediante la distribución de las participaciones entre éstas, además de fijar las reglas de colaboración entre las

potestades fiscales, lo cual incluye la constitución de organismos de coordinación y sentar las bases para su organización y funcionamiento [Transparencia Presupuestaria, 2024].

Por tanto, el sistema de coordinación fiscal busca el acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno dentro de un Estado para gestionar de manera conjunta sus facultades tributarias. En el contexto del federalismo mexicano, este concepto abarca las destinadas a organizar de forma equilibrada las competencias tributarias y las relaciones fiscales entre la federación y las entidades. No obstante, tal equilibrio no se ha dado y el gobierno federal mexicano ha sido el principal recaudador de ingresos tributarios y no tributarios para las entidades y los municipios, porque las entidades federativas cuentan con una estructura sumamente limitada a causa de su base tributaria estrecha. Hay cuatro rubros considerados los de mayor potencial en la recaudación: el de nómina (con mayor capacidad en estados desarrollados), con un 72 %; el de hospedaje (para estados con fuertes ingresos de turismo), con 4 %; el de enajenación de bienes muebles y tenencia (dependen de la capacidad de compra de sus contribuyentes), con 5 %; además del predial, que es municipal, el nivel que generalmente tiene aún menos capacidad para generar sus propios recursos [Mandujano, 2011].

Hasta el momento, dichas formas de recaudación no han detonado un crecimiento considerable, por lo que la federación ha asumido la tarea de recaudador por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene el objetivo de simplificar el proceso, lo cual incide en la facilidad de que los contribuyentes colaboren directamente con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y con pocas agencias estatales y evita la concurrencia tributaria; es decir, el cobro repetido de un mismo impuesto a nivel municipal, estatal y federal, pues tal situación podría disminuir la capacidad económica de los contribuyentes y fomentar prácticas como la evasión o elusión fiscal.

Por medio de este sistema, se delimitan los criterios de asignación de los montos para cada entidad y para cada programa, sobre la manera en cómo se debe generar la información financiera en torno a la rendición de cuentas y establece la compensación, redistribución y los programas específicos por los cuales se les hará llegar. También se establece que la federación es el nivel de gobierno que se encarga de recaudar los impuestos más importantes: el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y otros con alta percepción.

Los recursos de origen tributario y no tributario recaudados por la federación se distribuyen entre los estados y municipios mediante dos mecanismos: aportaciones y participaciones. Las aportaciones son recursos condicionados, cuyo uso está limitado a objetivos específicos, como educación, salud o infraestructura social. Por su parte, las participaciones son transferencias no condicionadas que otorgan a los gobiernos locales mayor discrecionalidad en su aplicación, con lo que se incentiva una gestión eficiente para garantizar el flujo continuo de estos fondos.

Mediante la redistribución de ingresos provenientes de la recaudación federal participable (RFP), que incluye ingresos petroleros y no petroleros, como impuestos y contribuciones diversas, a través del gasto público, se busca reducir desigualdades regionales y mejorar la calidad de los servicios públicos, pero se encuentran problemas respecto a la manera de llevarla a cabo: si se hace de manera equitativa o si por medio de incentivos a la productividad de los programas sociales. Esto puede derivar en desarrollo desigual, ya que no todas las regiones parten de las mismas bases y no pueden llegar a los mismos resultados con los mismos recursos; por el contrario, si se financia a los estados y municipios con mayor rezago social, éstos pueden comenzar a reducir las brechas respecto a los que se encuentran en mayor desarrollo, lo que generaría una redistribución de la riqueza, pero al mismo tiempo podría renovar ideas liberales respecto a la competencia, la tesis de Smith

[1776] respecto a que cada región pague los bienes y servicios a los que deciden tener acceso y el aumento de los incentivos para cumplir con apenas lo necesario para hacerse de recursos vía federal. De esta manera, el presupuesto público se encuentra equilibrado en el sentido de que se otorgan aportaciones y participaciones tanto para redistribuir la riqueza como para premiar a quienes tienen mejor desempeño.

La suma total de transferencias por medio de la cual se otorga presupuesto a los gobiernos locales se conoce como “gasto federalizado” y se compone de aportaciones federales (ramo 33), que es una partida del Presupuesto de Egresos de la Federación de México que asigna recursos financieros a los estados y municipios. Lo integran ocho fondos el Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (Fassa), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (Fortamun), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), cada uno a cargo de una respectiva secretaría de estado especializada del gobierno federal, las cuales están etiquetadas para la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno, de manera que los estados y municipios no pueden decidir abiertamente la disposición de estos recursos, a diferencia de las participaciones federales (ramo 28), las cuales no están etiquetadas, lo que implica que no tienen un destino específico del gasto de los gobiernos locales, por lo que tienen un carácter resarcitorio, que funciona por medio de incentivos programáticos sobre recaudar más e incentivar la actividad económica, así como por

criterios igualitarios, compensatorios, distributivos, históricos o inerciales y los receptores pueden usarlos de manera discrecional [Astudillo y Fonseca, 2017].

En lo referente a participaciones federales, los fondos considerados son 12: el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo General de Participaciones, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Fondo de Compensación, el Fondo de Fiscalización y Recaudación, 9/11 de la recaudación proporcional de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) recaudado de cada entidad, el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, la Transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, 0.136 % de la Recaudación Federal Participable, el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios y el 100 % de la recaudación que se obtenga del ISR correspondiente al salario del personal público de cada entidad [SHCP, 2020: 1-4]. De esta manera, se distribuyen conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, aunque el sistema de coordinación fiscal tiene antecedentes históricos que datan de las convenciones tributarias de 1925, en la actualidad aún enfrenta desafíos importantes, como las persistentes desigualdades territoriales, sociales, culturales y económicas entre regiones, lo que dificulta la aplicación uniforme de las políticas fiscales homogéneas. A esta problemática se suma la debilidad del Estado en ciertas regiones, donde problemas sociales, de gobernanza y de seguridad afectan la capacidad de recaudación, que se traducen en una generación de recursos insuficientes o mal administrados. Asimismo, el desvío de fondos y la influencia del crimen organizado son otra complicación para la distribución adecuada de los recursos. Además, la capacidad discrecional de los gobiernos locales para realizar obras puede ser utilizada

para beneficiar intereses particulares en lugar del bienestar general.

De este modo, el sistema actual enfrenta un desequilibrio entre la centralización de los ingresos y la descentralización de los gastos, lo que genera una desconexión entre los esfuerzos recaudatorios y las erogaciones locales. Esto contribuye a un bajo compromiso fiscal a nivel municipal y estatal que afecta la sostenibilidad y eficiencia del federalismo fiscal.

EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL Y POLÍTICO EN MÉXICO DE 2018 A LA ACTUALIDAD

En 2018, el país giró a la izquierda y decidió emitir un voto de castigo ante la corrupción, la violencia, la inequidad, la desigualdad y el desencanto con los partidos políticos tradicionales, principalmente con el Partido de la Revolución Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), que habían gobernado los últimos 80 años, por lo cual resultó electo AMLO, un gobernante de izquierda.

Dada la orientación política de AMLO, comenzaron a darse revisiones tanto a la historia como a la teoría sobre el balance del “periodo neoliberal”, particularmente respecto al gobierno de Enrique Peña Nieto como el referente más cercano y ejecutor de las reformas estructurales de tercer nivel. De este modo,

las decisiones económicas mostraron el lado más centralista del gobierno con la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (2016, 2018) que limita las maniobras financieras de los gobiernos locales y el federalismo nunca fue prioritario. No se fortaleció ni se les dio mayor autonomía a las entidades federativas y esto ocasionó el paulatino desgaste de los gobernadores y los gobiernos estatales.

La caricaturización de los gobernadores como virreyes y los graves problemas de corrupción en los estados son producto de

este proceso centralizador. Siempre se miró al centro, pero la naturaleza simuladora del viejo régimen no realizó los cambios constitucionales para que con honestidad cambiáramos a una República centralista [Godoy, 2018].

Por ello, uno de los compromisos de AMLO al ganar la presidencia e incluso desde los años anteriores, durante su campaña, consistió en aumentar la descentralización de la administración pública federal como una manera de promover el crecimiento económico de todas las regiones y ya no sólo de la Ciudad de México, por lo que la inversión pública y privada debía explorar otras zonas del país.

Sin embargo, el 11 de enero de 2024 declaró en su conferencia mañanera que estos objetivos no se lograron totalmente y lo justificó por la pandemia derivada de la covid-19, pues evitó que se diera una mejora económica, educativa, agrícola, en estados como Puebla, Sonora, Nuevo León, Querétaro y Chiapas [*El Economista*, 2021], mientras los beneficiados fueron unos pocos estados, tales como Yucatán, Tlaxcala, Guanajuato, Tabasco y Guerrero, en rubros como medio ambiente, bienestar, cultura, previsión social, energía y salud.

En general, los resultados han sido limitados. Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) informó que su oficina de Representación Federal comenzó a operar en León, Guanajuato, el 31 de julio de 2023, con un gasto de 2 504 782.92 pesos en arrendamiento durante ese año, mientras que la Secretaría de Energía mantuvo su sede en Ciudad de México, pero argumentó que sus oficinas en comodato en Tabasco contaban con las capacidades para que su titular de ese momento, Rocío Nahle, desarrollara sus actividades [López, 2023]. No obstante, la descentralización por sí misma no representa un potencial de desarrollo económico significativo en las ciudades receptoras.

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) señaló que, aunque la reubicación podría provocar

un incremento momentáneo de economía, no tiene el peso necesario para generar desarrollo y bienestar a una región completa por periodos largos de tiempo y, de completarse, sería uno de los gastos más onerosos de la historia de la administración pública, calculado en 125 000 millones de pesos, a los que se suman 2 000 millones que se pensaban invertir en estudios preliminares, y que contaría con la resistencia del personal a mudarse. A su vez, esta mudanza no se traduce en infraestructura dirigida estratégicamente, como escuelas, hospitales, puertos y comunicaciones, sino solamente en edificios del gobierno, lo que resulta en una medida contradictoria con la idea de austeridad [Coparmex, 2018].

Pese al discurso de la austeridad que enmarcó el gobierno pasado y la contradicción del aumento del gasto en proyectos con rentabilidad no clarificada del todo, saltan a la vista dos de los tres megaproyectos de infraestructura distintivos de ese sexenio: el Tren Maya y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). De acuerdo con lo planificado, el Tren Maya tendría como objetivo fortalecer la integración regional, el turismo, el empleo y la generación de infraestructura con un efecto multiplicador en el sureste del país, lo que beneficiaría a estados como Chiapas, Yucatán, Quintana Roo, Tabasco y Campeche como una solución al rezago histórico de la zona. Lo cierto es que ha enfrentado baja afluencia y mala publicidad relacionada con su innegable afectación a la flora y fauna de la selva Lacandona, la falta de estudios de impacto multinivel, los precios de construcción y de pasajes y los tiempos de traslado, pues el mismo recorrido se puede hacer de principio a fin de manera más veloz por medio de la carretera. En tanto, el AIFA ha sido considerado un detonador económico potencial de la región Ciudad de México-Estado de México-Hidalgo, pero hasta el momento ha tenido problemas de rentabilidad, al tener una baja afluencia y no cumplir en sus primeros años el objetivo principal de reducir la saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez. Si bien ambos

proyectos han sido impulsados en favor de aumentar el desarrollo de regiones históricamente rezagadas, tanto en el sureste como en el centro del país, la participación presupuestaria de los gobiernos de los ocho estados beneficiados por la construcción del Tren Maya y el AIFA ha sido mínima, pues la planeación y la ejecución quedaron a cargo del gobierno federal, además de incluir al Ejército en estas obras civiles.

Paralelamente, a finales de 2018, se llegó a proponer la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal y la sustitución de la figura de los delegados federales por coordinadores regionales del gasto para aumentar la autonomía de los estados y fortalecer su autoridad tributaria. En la práctica, dicha Ley sigue vigente y sólo el segundo objetivo se logró, pero los resultados han sido opacos por ausencia de suficiente transparencia.

Adicionalmente [...], la brecha en la gestión de recursos públicos no hace más que incrementarse. El resultado es una mayor concentración de recursos en manos del Gobierno federal: mientras que en 2018 el gasto federalizado representaba el 34 % del gasto neto del Sector Público, para 2024 representará sólo el 28 %, la menor proporción registrada desde 2000 [México Evalúa, 2024].

Lo anterior implica una reducción de recursos de los estados en dicho sexenio respecto al anterior. Esto limitó sus capacidades propias y aumentó la subordinación ante el gobierno central, si bien aún no hay amagues del interior del país a cuestionar el mismo pacto fiscal.

Sin embargo, dentro de una línea de continuidad del gobierno anterior, el encabezado por Claudia Sheinbaum propuso el 15 de noviembre de 2024 un Paquete Económico para 2025 con una estrategia fiscal que combina austeridad, eficiencia en el gasto y medidas para fortalecer la recaudación, con el objetivo de promover un desarrollo económico equilibrado y una mayor descentralización fiscal, sobre todo para aquellas

regiones productoras de petróleo, que se verían beneficiadas por el nuevo régimen fiscal para Pemex que le permitiría retener más ingresos para, idealmente, destinarlos a inversión productiva, al establecerle una tasa del 30 % sobre la producción y del 11.63 % para el gas no asociado. No obstante, queda en vilo la manera en la que se rellenará el boquete a las finanzas públicas al recibir menos recursos de origen petrolero, especialmente cuando las expectativas internacionales no son favorables con el crecimiento económico para el siguiente año, y que se pretende reducir la deuda pública, aunque se procure dejar en claro que “este diseño es neutral para las finanzas públicas, no implica un menoscabo en la recaudación fiscal para la Hacienda Pública y permitirá eficiencias productivas”, como señaló el subsecretario de Hacienda, Édgar Amador, lo cual no hace más que comprometer este importante cambio en la política económica nuevamente a los objetivos del NCM, porque la neutralidad nos remite a la ortodoxia, al tratar de mantener deuda, ingreso, gasto y déficit equilibrados [Suárez, 2024].

No queda clara la relación entre el aumento de beneficios en manos de Pemex y el desarrollo regional, pero sí se puede intuir que habrá problemas en las finanzas públicas federales al tener un decrecimiento en términos reales de los ingresos de este origen, lo cual incidirá en la repartición de la RFP hacia los estados.

Desde otra corriente de pensamiento, Chávez y Hernández [1996] propusieron postulados que a casi 29 años de diferencia siguen siendo válidos: debe buscarse el fortalecimiento de las finanzas públicas, con el gobierno federal a la cabeza de todo el proceso, asegurándose de elevar la eficiencia y eficacia del gasto, acercar las decisiones de gasto a la sociedad y hacer más equitativa la distribución del presupuesto público entre las regiones, con el margen adecuado para mantener la estabilidad macroeconómica, que a su vez descansa en la

responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a transferencia de recursos pero también de responsabilidades, asegurar la responsabilidad específica de cada orden de gobierno, particularmente en rubros como salud, educación y seguridad, el fomento de la transparencia, clarificar las reglas de operación de los programas para el acceso a los recursos federales, considerando las diferencias regionales, pero también premiando a los que se desempeñen de mejor manera y que las transferencias se realicen previa firma de convenios y no por medio de cambios en la ley.

Es cuestionable si podrán lograrse estos fundamentos durante el gobierno actual para poder atender las necesidades sociales. El primer obstáculo sería comenzar a distinguir qué parte de ese cúmulo de características del proyecto neoliberal, que pueden precisarse como parte del NCM, permanecen en la política económica. Pese a que el gobierno de AMLO y el actual afirman que ya no hay rasgos de este modelo en la economía, las pruebas como el modelo de metas de inflación, la austeridad, la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas equilibradas saltan a la vista.

CONCLUSIONES

Históricamente, un cúmulo importante de obstáculos ha impedido que en México se implemente el federalismo tal y como lo establecen las leyes y los pactos renovados año con año. La corrupción, la violencia, las alianzas o los enfrentamientos políticos y las crisis económicas son algunos de los factores más analizados. Sin embargo, en lo que respecta a la eficiencia del gasto, la austeridad y la minimización de la corrupción, se observa que el gasto se ha centralizado hacia la federación durante los gobiernos de AMLO y Claudia Sheinbaum Pardo.

Aunque mecanismos como la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han moldeado la relación fiscal entre los niveles de gobierno en la búsqueda de una distribución equitativa y eficiente de los ingresos federales, la concentración de la recaudación en el nivel federal y la preponderancia de transferencias etiquetadas han restringido la autonomía fiscal subnacional, que permanecen sin incentivos reales para generar ingresos propios, con lo que se perpetúan las brechas entre regiones. Estas disparidades se reflejan en problemas estructurales, como desigualdades regionales, debilidades institucionales y discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Además, la centralización de ingresos y gastos ha generado un desequilibrio que afecta los fundamentos de sostenibilidad y eficiencia del federalismo fiscal mexicano.

En este contexto, la centralización de las finanzas públicas bajo los gobiernos de la “Cuarta Transformación” ha estado acompañada de un componente político. La corrupción, aunque señalada como una de las justificaciones centrales, no ha sido comprobada más allá de las declaraciones públicas, sin que existan sanciones penales en muchos casos. Esta narrativa ha sido utilizada como pretexto para reforzar la centralización en diversos ámbitos, como en la contratación de mano de obra directa, donde el ejército ha recibido millones de pesos. Esto también ha incluido la ejecución de obras públicas con sobrepagos, en contraste con el objetivo de descentralización y austeridad. Proyectos emblemáticos, como el Tren Maya y el AIFA, ilustran esta tendencia, al ser diseñados, financiados y ejecutados principalmente por el gobierno federal. Si bien estas iniciativas buscan reducir las desigualdades regionales, sus resultados han sido aún limitados y han extendido la dependencia de las entidades hacia la federación. Además, la reducción del gasto federalizado durante el periodo 2018-2024 ha intensificado la subordinación de los estados, con lo que ven limitada su capacidad para responder a las necesidades locales.

En este marco, se mantienen los fundamentos ortodoxos de la política económica propuestos por el NCM, que han reducido la acción estatal en términos de dominación fiscal mientras priorizan el uso de la política monetaria, al caracterizarse por su técnica y predictibilidad, aspectos clave para que el sector privado estructure sus planes de inversión. En contraste, la política fiscal es percibida como discrecional, impredecible y sujeta al ciclo político, lo que genera incertidumbre para los actores económicos. Así, se observa un contraste ideológico significativo. Mientras el federalismo fiscal propone un equilibrio entre la autonomía subnacional y la coordinación nacional, en la práctica el NCM ha incentivado indirectamente la centralización mediante reglas fiscales estrictas y un enfoque prioritario en la política monetaria. La preferencia por metas de inflación y disciplina fiscal defendidas por el Banco de México ha relegado la política fiscal a un lugar secundario desde donde se limita la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para recaudar y gestionar sus propios recursos. En consecuencia, el modelo actual perpetúa la dependencia hacia la federación mediante la restricción del margen de maniobra subnacional para atender las necesidades locales.

Es necesario impulsar un nuevo pacto y modelo económico que equilibre la eficiencia macroeconómica con la equidad regional, que fortalezca las capacidades subnacionales sin comprometer la estabilidad fiscal. El desafío radica en redefinir las reglas del federalismo fiscal para superar las limitaciones estructurales y garantizar un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, Marcela y Francisco Fonseca [2017], *Finanzas públicas para todos. Una introducción a la hacienda pública mexicana*, México, Trillas.

- Banco de México [2024], “Esquema de objetivos de inflación”, Banco de México, consultado el 22 de noviembre de 2024, <<https://goo.su/JCm9dN5>>.
- Barba, Carlos [2006], “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes en transición”, G. Ordoñez, R. Enríquez, I. Román y E. C. Valencia (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara: 41-82.
- Basilio, Eufemia [2016], *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México*, México, UNAM.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [2024], “Ley de Coordinación Fiscal”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de enero.
- Carrasco, Carlos [2013] “El Nuevo Consenso Macroeconómico y la mediocridad del crecimiento económico en México”, Múnich, Munich Personal RePEc Archive (Paper, 53 391).
- Chávez, Jorge y Fausto Hernández [1996], “Hacia el federalismo fiscal en México”, *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, V(2): 475-486.
- Coparmex [2018], “Reubicación de dependencias: ¿conviene a México?”, Coparmex, 10 de septiembre, consultado el 27 de noviembre de 2024, <<https://coparmex.org.mx/reubicacion-de-dependencias-conviene-a-mexico/>>.
- El Economista* [2021], “A todo esto, ¿cómo va la descentralización de secretarías de Estado que propuso AMLO?”, *El Economista*, 12 de octubre, consultado el 28 de noviembre de 2024, <<https://goo.su/zTF0OFX>>.
- Godoy, Luis [2018], “La tensión centralista y federalista de López Obrador”, *Nexos*, 16 de agosto, consultado el 28 de noviembre de 2024, <<https://goo.su/TCErPzT>>.

- López, Antonio [2023], “Incumple 4T con descentralización de dependencias”, *El Universal*, 18 de septiembre, consultado el 27 de noviembre de 2025, <<https://goo.su/6OW6RUw>>.
- Mandujano, Nicolás [2011], “Federalismo y descentralización fiscal en México”, *Dimensión Económica*, México, UNAM, 2(5): 4-20, consultado el 28 de noviembre de 2024, <<https://goo.su/mV3CKyG>>.
- México Evalúa [2024], “Presupuesto 2024: una grieta en el pacto fiscal”, *Números de Erario*, 16 de noviembre, consultado el 18 de noviembre de 2024, <<https://n9.cl/i3ncj>>.
- Paredes, Ariana [2024], “En qué consistía el plan de AMLO para descentralizar las dependencias... y que ‘ya no se pudo’”, *El Universal*, 11 de enero, <<https://n9.cl/a3jh9>>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) [2020], “Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Smith, Adam [1776], *La riqueza de las naciones*, s.l., Tutivillus.
- Suárez, Karina [2024], “Sheinbaum anuncia un nuevo régimen fiscal para Pemex y un plan de ahorros por 50.000 millones de pesos”, *El País*, 13 de noviembre, consultado el 18 de noviembre de 2024, <<https://n9.cl/4rah6>>.
- Taylor, John [2012], “Monetary Policy Rules Work and Discretion Doesn’t: A Tale of Two Eras”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Hoboken, Wiley, 44(6): 1 017-1 032.
- Transparencia Presupuestaria [2024], “Entidades federativas”, *Transparencia Presupuestaria*, consultado el 22 de noviembre de 2024, <<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>>.

4. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL-FINANCIERA EN BRASIL: UNA LECTURA EN PERSPECTIVA DE GÉNERO¹

*Monika Meireles**
*Janeth Chávez***
*Javier Hernández****

INTRODUCCIÓN

En América Latina, el financiamiento al desarrollo regional ha sido, mayoritariamente, una responsabilidad de la banca subnacional de carácter público. En los años de *desarrollismo clásico*, los gobiernos implementaron un entramado de instituciones financieras públicas para apoyar el financiamiento de actividades agrícolas, ganaderas e incluso industriales en las zonas de menor dinamismo económico de sus respectivos países. Como justificante de tal acción, encontramos el argumento de la necesidad de contar con fuentes de crédito subsidiado para promover la superación de la heterogeneidad estructural-financiera [López, 2011; Meireles, 2024], impulsar la convergencia en los niveles de crecimiento económico regional y apoyar

¹ Los autores quieren expresar su agradecimiento a Daniela Bernal por todo su apoyo.

* Investigadora titular B del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEC-UNAM). Contacto: <momeireles@iiec.unam.mx>.

** Licenciada en Economía y estudiante de maestría del Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM). Contacto: <b.janet100@hotmail.com>.

*** Estudiante de licenciatura en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM). Contacto: <javierhdez_@outlook.com>.

en la consolidación del mercado interno. Sin embargo, un aspecto de las asimetrías que han caracterizado a este fenómeno no ha tenido la atención suficiente: la dimensión de género en la discusión de las desigualdades regionales, en especial lo referente a las disparidades en el acceso al crédito y/u otros servicios bancarios.

Así, el objetivo de este capítulo es el fortalecimiento de nuevos prismas para analizar el panorama actual de la economía latinoamericana, a partir de una lectura heterodoxa, que fusiona debates sobre el desarrollo económico del estructuralismo latinoamericano con elementos del análisis de las finanzas en la perspectiva poskeynesiana y de la discusión feminista en perspectiva interseccional para reflexionar sobre la exclusión de género en articulación con la desigualdad regional en el acceso al crédito en Brasil.

En este contexto, la heterogeneidad del financiamiento se manifiesta a través de diversos tipos de actores financieros, tanto del lado de la oferta como del de la demanda por crédito, que ayudan a componer un ecosistema financiero altamente desigual respecto a las condiciones y los montos de los préstamos negociados. O sea, conviven en un mismo espacio diversas líneas de crédito disponibles según se trate de empresas y/o de personas, y condicionadas por el tamaño, patrimonio inicial y/o flujo de ingreso a ser puesto como garantía de repago al préstamo tomado. Así, en este diverso ecosistema financiero, encontramos desde grandes corporaciones hasta pequeños negocios familiares y autónomos atendidos por bancos públicos e instituciones financieras privadas que constituyen los principales proveedores de crédito.

Esta diversidad en las formas y los objetivos del financiamiento resalta no sólo la heterogeneidad estructural en su sentido clásico, sino también las profundas disparidades regionales y de género en el acceso al crédito. Aun en épocas de creciente digitalización de los sistemas de pago —en la cual, supuestamente, las limitaciones de la presencialidad pudieran

ser fácilmente superadas [Demirgüç-Kunt *et al.*, 2021]—, se observa una clara heterogeneidad-estructural-financiera en los países latinoamericanos debido a que las regiones dentro de cada país que sean relativamente más desarrolladas que las demás, que cuenten con mayor infraestructura y presencia de empresas de servicios financieros en su territorio, tienen condiciones de acceso al crédito que contrastan marcadamente con las regiones menos favorecidas, donde la oferta de crédito es escasa y costosa. Así se acaba perpetuando una dicotomía: por un lado, en zonas urbanas, los actores económicos tienen más oportunidades y facilidades para obtener financiamiento, mientras que, por el otro, en las rurales, el acceso al crédito suele ser bastante limitado y recurrentemente inadecuado para suplir las necesidades locales.

Ahora bien, cuando la discusión se mueve al campo de las finanzas personales, esta disparidad regional se entrelaza con las desigualdades de género, ya que las mujeres en áreas desfavorecidas enfrentan barreras adicionales, tanto estructurales como culturales, para acceder a los servicios financieros. Las mujeres rurales, en particular, tienen menos oportunidades educativas y menores ingresos, lo que agrava su exclusión financiera. Además, las normas sociales y las expectativas de género pueden restringir su participación económica, de modo que se perpetúa un ciclo de pobreza y se limita su capacidad para mejorar sus condiciones de vida a través del crédito otorgado en condiciones justas —y no por la diseminación de las microfinancieras privadas que no raras veces practican tasas de interés extorsivas [Girón, 2014; Soto, 2017; Meireles *et al.*, 2021]. Este panorama revela cómo las desigualdades regionales y de género se refuerzan mutuamente y subraya la necesidad de políticas inclusivas que aborden estas múltiples dimensiones de la desigualdad.

A partir de estos hechos, el presente trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se examinan los conceptos

teóricos fundamentales para entender mejor a la heterogeneidad estructural-financiera en Brasil, mediante la integración de las perspectivas del estructuralismo latinoamericano, la economía financiera heterodoxa y el análisis feminista interseccional. El segundo presenta una revisión económico-espacial de las desigualdades en el acceso al crédito en Brasil, para ello se vale de mapas y datos regionales, con la intención de destacar las diferencias en las condiciones de dispersión del acceso a servicios financieros entre las diversas regiones del país. En el tercer apartado, damos un paso más en la exploración de la operacionalización del mosaico de desigualdades comprendido en la noción de heterogeneidad estructural-financiera en perspectiva de género, con el objetivo de evidenciar una especie de “polarización” en el sector financiero brasileño, donde existe la convivencia del segmento ultramoderno de las *fintech* con el sector de oferta de crédito a la agricultura familiar en Brasil. Finalmente, repasamos los principales hallazgos del trabajo y ofrecemos nuestras conclusiones.

ARQUITECTURA DE LAS DESIGUALDADES: UN ENFOQUE TEÓRICO EN CONSTRUCCIÓN

El resultado del desarrollo del capitalismo periférico en América Latina fue una estructura económico-social que, lejos de ser homogénea, se revela como un paisaje fragmentado y complejo, caracterizado por la coexistencia de diversas formas de producción, distribución del ingreso y patrones de consumo que reflejan las profundas desigualdades existentes en los niveles de productividad sectorial que son, además, espacialmente ubicadas. Pinto [1998 (1970)] aporta esta reflexión al cristalizar tal diversidad bajo el concepto de *heterogeneidad estructural*, una noción que capta cómo la industrialización ha generado múltiples “estratos”, cada uno de ellos con un nivel de productividad distinto y con su actividad

productiva geográficamente concentrada en diversas regiones dentro de un país.

Dicho fenómeno no sólo define el desarrollo económico como un proceso desequilibrado, sino también ilumina las disparidades sociales y económicas que persisten entre las zonas internas de los países latinoamericanos actualmente. En el núcleo del esquema analítico de Pinto [1998 (1970)] se encuentran las marcadas discontinuidades en términos de productividad entre los estratos, donde existe un “polo moderno”, con niveles de productividad comparables a las economías avanzadas, pero con limitada generación de empleo; un “estrato primitivo”, anclado en prácticas productivas arcaicas que absorben gran parte de la mano de obra, pero con bajo impacto en el producto total; y un “estrato medio” dado por la diferencia entre los dos anteriores.

La distribución heterogénea también se evidencia en los niveles de desarrollo tecnológico dentro de cada uno de esos estratos, los cuales experimentan una disparidad significativa entre sí.² Así, se puede inferir que la forma desequilibrada que asume el crecimiento económico —al impulsar algunas regiones y perpetuar la pobreza en otras— deja en evidencia cómo el progreso tecnológico y la incorporación de avances en tecnología en el proceso productivo no son exclusivamente “buenos” para el desarrollo, ya que la tecnificación puede tener, según la orientación que se le dé, efectos tanto negativos como positivos sobre el mercado de trabajo.

En este contexto, Juárez y Moreno-Brid [2024] señalan que estas desigualdades estructurales no son sólo el resultado de diferencias tecnológicas y de productividad, sino que también están profundamente enraizadas en las dinámicas

² Tomemos el ejemplo de la digitalización. De acuerdo con Silvestre [2023], “sólo el 21 % de los brasileños ha utilizado alguna herramienta de inteligencia artificial. La gran mayoría de ellos pertenece a personas con educación superior y a clases sociales más altas [...]. La brecha digital que refuerza la brecha social es un problema de décadas en nuestro país, que no muestra señales de mejora” [traducción propia].

de poder económico y en el acceso desigual a los recursos. Para comprender las disparidades económicas es importante considerar cómo estos factores multidimensionales perpetúan la exclusión y limitan la capacidad de ciertas regiones para integrarse de manera equitativa en el mercado interno y en la misma economía global.

Como resultado, es idóneo inferir que el subdesarrollo se vuelve más complejo en cada nueva etapa de incorporación de innovaciones técnicas en los procesos productivos. De acuerdo con Furtado [2008 (1964)], el subdesarrollo latinoamericano se puede interpretar como una característica inherente a la industrialización periférica y dependiente que marca la inserción subordinada de la región a la sociedad industrial. O sea, el capitalismo industrial en la periferia ha generado diferencias en términos de productividad y distribución del poder económico, lo que ha afectado la eficiencia técnica al mismo tiempo que perpetúa estructuras desiguales a nivel socioterritorial. A juicio de Mallorquín [2013], estas desigualdades económicas pueden incluso influir en el equilibrio democrático, al favorecer el juego de la representatividad política a quienes poseen más recursos financieros y consolidar relaciones socioeconómicas históricamente desventajosas para la mayoría de la población.

Así, la heterogeneidad estructural en América Latina revela cómo la inequitativa distribución del ingreso y las brechas de productividad, incluso dentro de los mismos sectores económicos —agrícola, manufacturero y de servicios—, son fruto tanto de reminiscencias de una estructura colonial persistente como de las asimétricas relaciones de poder decimonónicas que todavía se hacen sentir. Sumados a eso, países como Brasil acarrean también la dimensión racial y étnica todavía no del todo resuelta, la cual sigue siendo una de las marcas más claras de la disparidad de derechos antirrepublicana en aquella sociedad como uno de los puntos clave del engranaje en la matriz generadora de sus múltiples desigualdades en pleno siglo XXI.

Ahora bien, al seguir pensando en términos de la heterogeneidad estructural hoy día, es interesante incorporar a la reflexión la capa referente a las finanzas como una variable importante en el mecanismo de reforzamiento de desigualdades que el capitalismo periférico genera, una vez que éste ahora es trastocado por dinámicas del capitalismo financiarizado a nivel mundial. O sea, si la heterogeneidad estructural a secas ha sido un concepto muy útil para aclarar la persistencia de la desigualdad regional en países como Brasil e ilustrar cómo los desbalances entre diferentes actores económico-sociales configuran el trayecto de su capitalismo periférico y dependiente, en tiempos de financiarización, ponderar sobre cómo se da la asimétrica dispersión del crédito en el territorio nacional se convierte en una variable más para entender los efectos asimétricos de la subordinación centro-periferia.

En esta línea de raciocinio, incorporar la dimensión financiera pasa a ser otro aspecto clave en la discusión sobre la naturaleza de las desigualdades económicas, sociales y espaciales observadas a lo largo del territorio nacional. López [2011] destaca que las condiciones de acceso al crédito varían considerablemente entre las diferentes unidades productivas, con grandes empresas que disfrutan de mejores términos financieros que las pequeñas.³ Esta disparidad no sólo afecta la dinámica de producción, sino también la inclusión financiera a nivel personal, pues exacerba las desigualdades regionales y de género. Así, Juárez y Moreno-Brid [2024] señalan la importancia de entender la manera como las desigualdades estructurales y de género se intersectan para limitar no sólo

³ Según la Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo (CNC): “aunque tienen un papel esencial en la economía brasileña, las micro y pequeñas empresas enfrentan muchos obstáculos, especialmente en el acceso al crédito. La falta de información sobre los solicitantes de préstamos y la poca disponibilidad de garantías para honrar los financiamientos reducen la confianza de los bancos [...]. Otro punto es que, si la empresa no posee medios para garantizar que puede afrontar ese financiamiento, eso bloquea la liberación de recursos” [CNC, 2024; traducción propia].

las oportunidades económicas, sino también la capacidad de mejorar el bienestar en las comunidades más vulnerables.

A través de la lente de este enfoque teórico, comprendemos que las desigualdades no son simplemente “rezagos” atribuibles a un longinco pasado colonial, sino componentes fundamentales y estructurantes del capitalismo periférico actual. Además, en lecturas de esa naturaleza, encontramos elementos para la comprensión de por qué la desigualdad tiene causas multifactoriales, se expresa de forma multidimensional y opera con mecanismos retroalimentativos, lo que hace aún más ardua la tarea de combatirla con el fin de no dejar que se mantengan intactas las diversas barreras que limitan la anhelada equidad.

En definitiva, el análisis a partir de la noción expandida de *heterogeneidad estructural* —con el fin de incorporar las diferentes condicionantes género-regionales en la dispersión del crédito y en el acceso a servicios financieros— se presenta como una herramienta esencial para desentrañar los hilos que tejen la compleja arquitectura de la desigualdad en nuestras sociedades como una invitación no sólo a repensar modelos de crecimiento que dejen de profundizar las brechas conocidas, sino que sean cómplices en la construcción de estrategias de desarrollo sensibles al entendimiento de que la consolidación democrática pasa, invariablemente, por la paridad de condiciones entre conciudadanos.

DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y DE GÉNERO EN LA INCLUSIÓN
FINANCIERA BRASILEÑA

Al tratar de valerse de la discusión teórica precedente en el análisis de la heterogeneidad estructural-financiera de Brasil, encontramos que, en el diverso paisaje nacional, el acceso al crédito actúa como un flujo que revitaliza las economías locales, aunque no fluye con la misma fuerza en todos los rincones

del país. Las oportunidades financieras se distribuyen de manera bastante desigual, con huellas profundas en los dispares senderos de desarrollo incursionados por cada región. Por ejemplo, las metrópolis que predominan en el sudeste, con su infraestructura robusta, mayor parque industrial y actividad económica más dinámica, se erigen como los nodos principales de esta red crediticia, que les facilita el acceso a recursos financieros esenciales para impulsar la innovación y el crecimiento económico. En contraste, los estados pertenecientes a las regiones del norte y nordeste, con sus amplios territorios y rica biodiversidad, enfrentan desafíos estructurales que limitan la llegada de estos flujos financieros, lo cual crea un mosaico de oportunidades bastante desiguales en acceso a servicios crediticios.

Esta disparidad se evidencia en el índice de ciudadanía financiera, que es una amalgama de 13 variables de inclusión y educación financiera, como la cantidad de puntos de atención por cada 10 mil adultos y el porcentaje de adultos con relación bancaria.⁴ Los mapas 4.1 y 4.2 muestran este índice para los años 2017 y 2020; destaca que el distrito federal y los estados de la federación, como São Paulo y Santa Catarina, ocupan los primeros lugares, mientras que otras regiones experimentaron rezagos significativos en relación con estos —salvo los estados del centro-oeste, que gracias al dinamismo de las exportaciones de soya han mejorado su posición en el *ranking* nacional—. Aunque el promedio del país como un todo mostró un leve aumento en el índice de ciudadanía financiera durante el periodo —al pasar de 43.3 % en 2017 a 45.1 % en 2020—, las disparidades regionales persisten: el sur, sureste

⁴ Según el informe de ciudadanía financiera del Banco Central de Brasil [BCB, 2021], este índice busca mostrar tendencias generales sobre avances y obstáculos entre estados de la federación. La inclusión financiera implica que los adultos puedan acceder a los servicios financieros básicos que ofrecen las instituciones formales, mientras que la educación financiera se relaciona con la capacidad de tomar decisiones informadas a partir de conocimientos y habilidades adquiridos en cuanto a la comprensión y gestión eficiente de las finanzas [BCB, 2018].

y centro-oeste mantienen un liderazgo en inclusión financiera, atribuible a sus economías con mayor dinamismo y con considerable concentración de oferta de servicios financieros en sus territorios. Además, a pesar de mejoras puntuales entre 2017 y 2020 en algunos estados en el norte y nordeste —sobre todo, el caso de Amapá en el primero y de Sergipe en el segundo—, estas regiones siguen rezagadas, lo cual refleja no sólo diferencias en infraestructura financiera, sino también la existencia de brechas importantes en otros factores socioeconómicos, como ingresos y acceso a la educación.

Mapa 4.1. Brasil. Índice de ciudadanía financiera por regiones, 2017



Fuente: elaboración propia con datos de BCB [2021a].

Mapa 4.2. Brasil. Índice de ciudadanía financiera por regiones, 2020



Fuente: elaboración propia con datos de BCB [2021 a].

En síntesis, se revela la perversidad de un mecanismo de constante retroalimentación entre vectores de generación de desigualdades, en el cual la existencia de limitaciones estructurales históricas —entre ellas, la falta de infraestructura y la baja densidad poblacional— han restringido significativamente el acceso a los flujos financieros hacia las regiones norte y nordeste y, a su vez, el hecho de contar con peores condiciones del acceso al crédito ha profundizado el rezago observado en sus indicadores socioeconómicos.

Finalmente, a partir del análisis de la inclusión financiera en Brasil, se pone en evidencia que las disparidades regionales observadas en relación con el acceso al crédito son causadas, pero también amplifican las desigualdades sociales y económicas existentes. De tal manera que las regiones que ya cuentan con mayores índices de desarrollo económico, tecnológico y social son las que más se benefician de la oferta de servicios financieros, hecho que acaba por fortalecer el grupo de variables que perpetúan en la economía nacional economías subnacionales que avanzan a múltiples velocidades. Esto indica que las políticas diseñadas para fomentar el fortalecimiento financiero no pueden ser aplicadas de manera uniforme en todo el país —ya que sus impactos varían según cada contexto regional [Braga *et al.*, 2019]—, lo cual refuerza la importancia de reconocer las diferencias de las realidades específicas de cada región en la construcción de una agenda de políticas públicas para la profundización financiera justa, una que sea armónica con una estrategia más inclusiva de desarrollo.

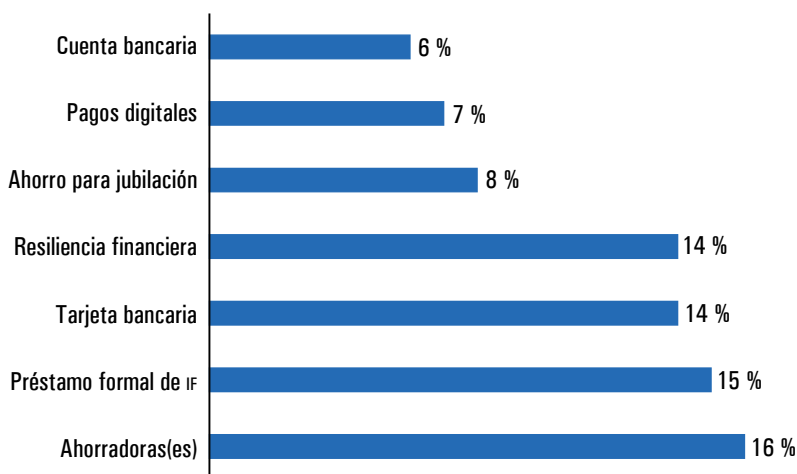
MUJERES EN BRASIL: REGIONES, FINANZAS MODERNAS Y CRÉDITO
A LA AGRICULTURA FAMILIAR

La incorporación de una perspectiva de género en el análisis de las desigualdades regionales en Brasil revela una capa adicional en torno a cómo las barreras al financiamiento limitan el desarrollo inclusivo, particularmente para las mujeres en regiones menos desarrolladas de este país. A juicio de Roa [2021], las mujeres, especialmente en las regiones mencionadas, enfrentan obstáculos tanto estructurales como culturales en el acceso al crédito y otros servicios financieros, los cuales varían según la región específica en donde se encuentren. De tal forma que, a pesar de que el crédito se considera un motor fundamental para el crecimiento económico y la estabilidad financiera, el acceso asimétrico a él perpetúa

las disparidades económicas y sociales ya existentes, lo cual afecta de manera desproporcionada a las mujeres debido a prejuicios de género y a la falta de políticas inclusivas que aborden sus necesidades específicas [Azar *et al.*, 2018].

Esta brecha de género se superpone con las disparidades regionales para dejar en evidencia el doble obstáculo al acceso paritario de servicios financieros a las mujeres de zonas remotas en comparación con sus pares en regiones con el desarrollo relativo más elevado. Así, para comprender este fenómeno, es importante integrar las desigualdades estructurales —como la alta heterogeneidad en los niveles de productividad laboral entre sectores, la concentración de actividades económicas en sectores primarios y la falta de inversión en innovación y desarrollo tecnológico en las regiones más rezagadas— con las observadas en términos de género, ya que estas intersecciones limitan las oportunidades económicas de las mujeres, así como su capacidad para mejorar sus niveles de bienestar y el de sus comunidades [Juárez y Moreno-Brid, 2024].

Gráfica 4.1. Brasil. Brecha de género en servicios bancarios seleccionados, 2021



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial [2021].

Por la dificultad en la obtención de datos que crucen condicionantes género-regionales de forma más sistematizada, hemos optado por traer una serie de indicadores *proxy* para ilustrar empíricamente parte de nuestro argumento. Así, al concentrarnos en el análisis de la brecha de género en el acceso a tipos de servicios financieros en Brasil (gráfica 4.1), se revela la diferencia en el uso de los servicios bancarios listados entre hombres y mujeres a nivel nacional. Los datos muestran que la brecha más significativa se observa en productos financieros relacionados con el ahorro, donde el porcentaje de mujeres que ahorran es un 16 % menor que el de los hombres. Además, existe una diferencia del 15 % en el acceso a préstamos formales de instituciones financieras (IF), lo que indica un acceso limitado para las mujeres en comparación con sus contrapartes masculinas.

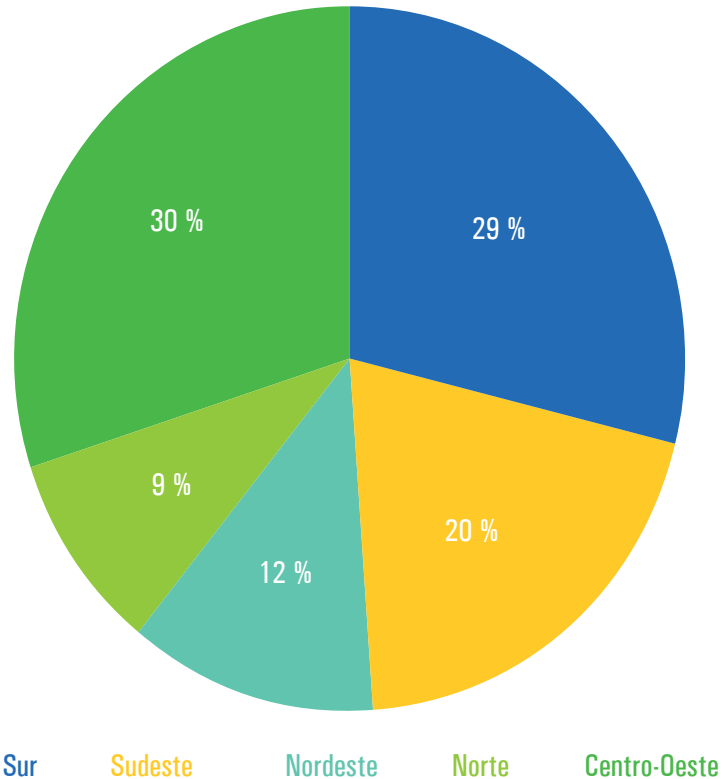
En términos de ahorro para la jubilación, las mujeres están en desventaja en un 8 %. Estos datos lanzan luz sobre que, a pesar de algunos innegables avances en la situación femenina en general en las últimas décadas, en el campo de las finanzas personales ellas siguen enfrentando barreras importantes en su participación en condiciones de igualdad. En consecuencia, estas cifras no sólo reflejan desigualdades en el acceso, sino también limitaciones en las oportunidades de crecimiento económico y estabilidad a largo plazo para las mujeres, quienes frecuentemente son relegadas a los márgenes de la economía formal.

Al pasar a analizar datos de producción desagregados a nivel regional, consideremos al sector primario, predominante en las zonas rurales de Brasil, como uno de los menos diversificados, mientras que los sectores secundario y terciario muestran una mayor diversificación de la actividad productiva. Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), para 2021, más del 50 % del valor agregado de las principales actividades económicas del país se concentraron en el sudeste, en contraste con el norte, que sólo contribuyó

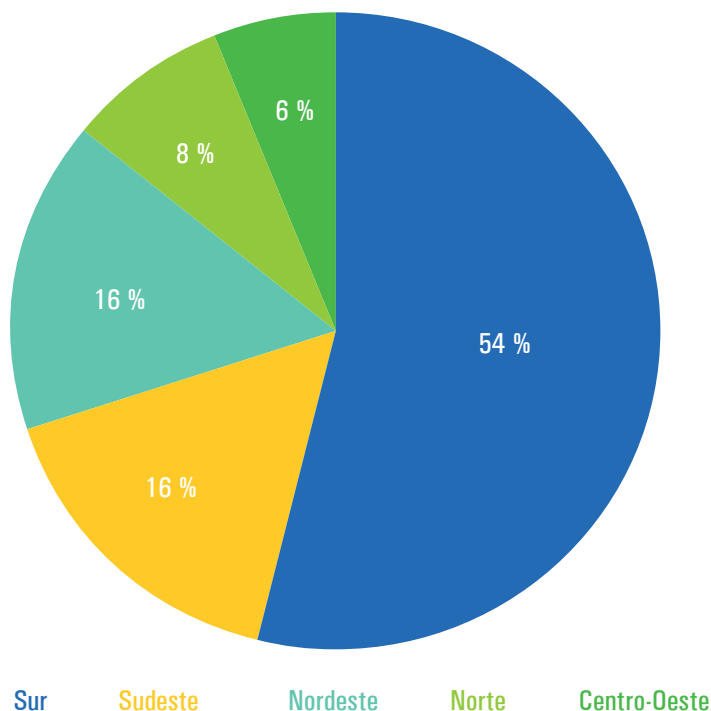
con un 8.58 % del valor generado en el sector secundario y 4.11 % del valor del sector servicios. Esta clara concentración económico-espacial de las actividades productivas más complejas en ciertas regiones también se refleja de forma análoga en una distribución desigual del crédito. Por ejemplo, eso se materializa en las diferencias observadas entre el crédito concedido para dos estratos del crédito al campo: el crédito rural en general y los recursos financieros disponibles para el Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar

Gráfica 4.2. Brasil. Proporción de créditos rurales por regiones, 2023

a) Crédito rural



b) Crédito Pronaf



Fuente: elaboración propia con datos de BCB [2021a].

(Pronaf) —el cual busca justamente reducir la desigualdad de género al proporcionar financiamiento a pequeños agricultores rurales.⁵

O sea, al estudiar la distribución del crédito rural en general y el del Pronaf en Brasil, podemos vislumbrar las disparidades que afectan la asimétricamente condición de financiamiento, tanto a nivel regional como de género. De hecho, como se muestra en la gráfica 4.2, el sur concentra poco más de una cuarta

⁵ El Pronaf, iniciado en 1996, es un programa brasileño que ofrece crédito a bajo interés específicamente para agricultores familiares, con el objetivo de mejorar su acceso al financiamiento y apoyar su desarrollo económico en áreas rurales [Zeller y Schiesari, 2020: 3].

parte de los créditos rurales y más del 50 % del crédito Pronaf a nivel nacional, mientras que regiones como el nordeste reciben considerablemente menos financiamiento. Esta distribución desigual de los recursos, además de ilustrar las diferencias regionales, también evidencia de manera implícita las barreras adicionales que enfrentan las mujeres para acceder a estos recursos financieros.

Las diferencias son aún más contundentes al analizar, de forma explícita, las condiciones en las cuales las mujeres adquieren servicios financieros en comparación con los hombres en lo referente a la heterogeneidad observada en el seno mismo del financiamiento a la actividad en el campo. Según Zeller y Schiesari [2020], las mujeres rurales se enfrentan a diversos impedimentos al intentar acceder al financiamiento, tales como la ausencia de garantías, una educación financiera limitada y los roles de género tradicionales que restringen su participación económica. Estas restricciones no sólo perpetúan la desigualdad de género, sino que también afectan el potencial de crecimiento económico de las comunidades rurales. Por su parte, Brumer y Spanevello [2012] destacan que, a pesar de los avances en la oferta de productos financieros adaptados a las necesidades de las mujeres, el acceso a los mismos sigue siendo desigual.

Cuadro 4.1. Brasil. Créditos promedio seleccionados por regiones, 2023

Crédito	Género	Sur	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-oeste
Rural	Mujer	158 887.82	132 707.34	18 698.70	242 439.59	616 128.23
	Hombre	143 850.58	207 073.32	61 819.58	344 546.19	649 673.26
Pronaf	Mujer	69 666.86	19 649.91	7 980.36	67 921.10	75 971.44
	Hombre	61 270.04	47 573.91	12 891.00	75 982.65	78 929.93

Fuente: elaboración propia con datos de BCB [2021a].

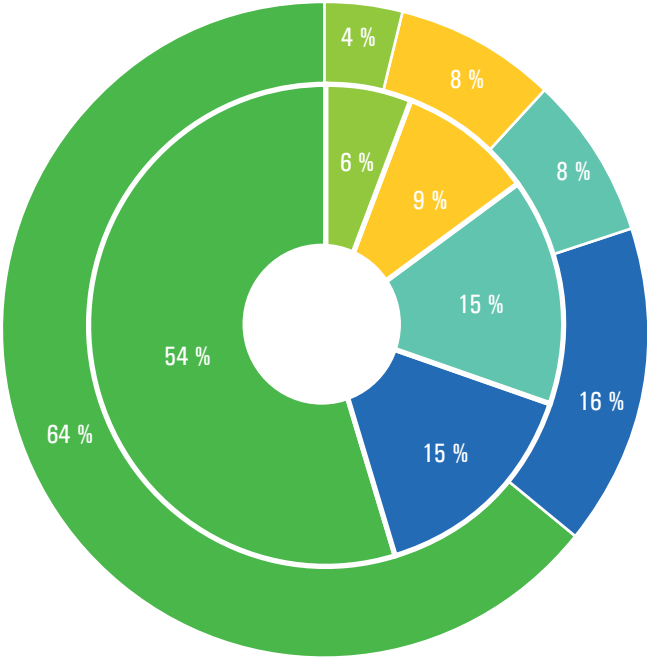
Para una mayor comprensión de este fenómeno, se puede observar cómo se distribuye el crédito entre hombres y mujeres en diferentes regiones (cuadro 4.1). En el nordeste, las mujeres reciben sólo el 24 % del crédito rural, lo que representa una de las brechas género-regional más significativas del país. En contraste, en el centro-oeste, ellas obtienen un 49 %; pese a que aún no sea género-paritaria, se trata de la proporción más alta en comparación con las demás regiones. En cuanto al Pronaf, en el nordeste ellas reciben apenas el 38 % del total, mientras que en el centro-oeste su participación es del 76 %. Cabe destacar que es únicamente en la región sur donde las mujeres son las que obtienen en promedio un mayor acceso al crédito que sus contrapartes del sexo masculino. Además, ante esas claras modulaciones de la exclusión financiera en términos género-regionales observadas en el heterogéneo sector primario, el Banco Central de Brasil [BCB, 2021b] encontró que, a nivel nacional, los hombres tienen 5.31 veces más probabilidades de tener resiliencia financiera en comparación con las mujeres, tomando como referencia al total de las personas no resilientes.⁶

Desde la otra punta del espectro, al analizar la dinámica crediticia con enfoque género-regional en el segmento *fintech* en lugar del énfasis en los créditos a las actividades rurales, la democratización sigue siendo baja. Este tipo de crédito se puede dividir en dos grandes grupos: las sociedades de crédito directo (SCD), instituciones financieras que realizan actividades con recursos propios, y las sociedades de préstamo popular (SPP), donde se dan préstamos entre pares. La gráfica 4.3 presenta la distribución de estos créditos por género (gráfica 4.3a) y región (gráfica 4.3b) en 2020; se puede vislumbrar la persistencia de brechas género-regionales también en el acceso a estas nuevas

⁶ La falta de resiliencia financiera implica que la mayoría de las personas no podría cubrir un gasto inesperado equivalente a sus ingresos mensuales sin recurrir a préstamos o ayuda de familiares o amigos.

formas de financiamiento. Esto es, aunque las *fintech* tienen el potencial de llegar a poblaciones tradicionalmente desatendidas por los servicios financieros, los datos muestran que las mujeres continúan enfrentando desventajas notables en este segmento pionero, principalmente si no tienen residencia en las regiones de mejores indicadores económico-sociales. Por ejemplo, en primer lugar, hay una marcada concentración del crédito operado en el sudeste —región que responde a más del 50 % de la cartera en ambas modalidades—. En segundo

Gráfica 4.3. Brasil. Distribución de créditos *fintech*,
a) por región y b) por género, 2020*

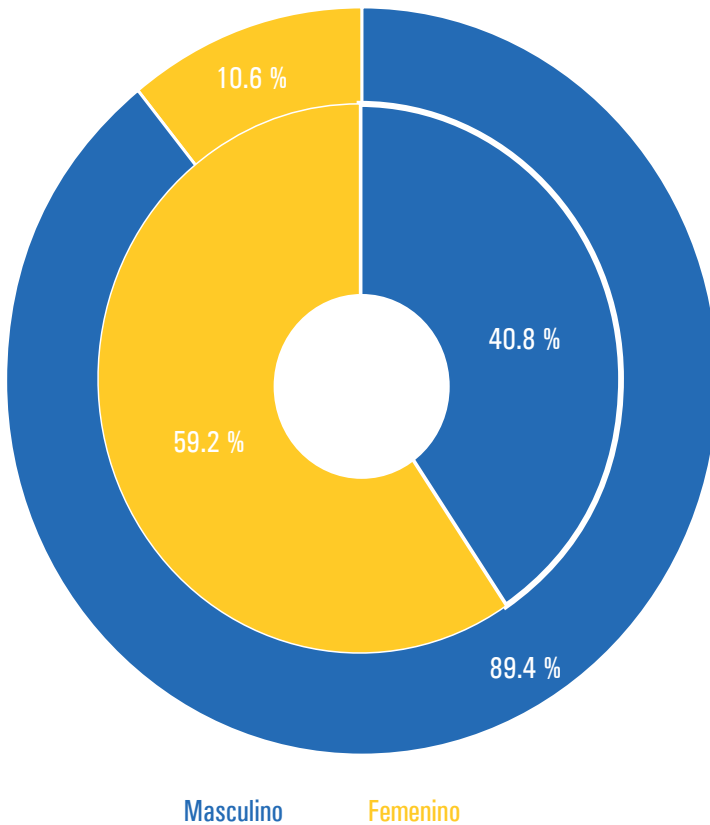


*Anillo interior: SCD; anillo exterior: SPP.

continúa...

...continuación gráfica 4.3

b) Género



*Anillo interior: SCD; anillo exterior: SPP.

Fuente: elaboración propia con datos de BCB [2021a].

lugar, en los recursos financieros otorgados por las SPP, los hombres tienen una ventaja abrumadora, con una proporción de casi 9 a 1 en comparación con las mujeres. Sin embargo, la ventaja femenina se presenta en cuanto a los créditos otorgados por las SCD, que es el único rubro en el cual la balanza de distribución de los créditos por las *fintech* pende a favor de las mujeres.

Finalmente, la falta de equidad género-regional en la dispersión crediticia no sólo perpetúa las desigualdades ya existentes, sino que funge como combustible para la existencia de indeseables brechas en nuevos espacios de la vida económico-social. A medida que Brasil avanza hacia una mayor digitalización financiera, es fundamental que estas innovaciones se implementen con perspectiva de género en todas las regiones para asegurar que las mujeres tengan igual acceso a los recursos necesarios para sus finanzas personales, sus emprendimientos y empresas, y contribuyan así tanto al fortalecimiento de una agenda de género realmente emancipadora de la condición de la mujer cuanto a un desarrollo regionalmente más equilibrado del país.

CONCLUSIONES

A partir de la noción de heterogeneidad estructural-financiera, combinada con una lectura sensible al tema de género, hemos observado una serie de desigualdades en la distribución del crédito y de otros productos financieros en Brasil. Esta especial matriz generadora de desigualdades gana, en su expresión financiera, nuevos tintes. Aquí hemos presentado ejemplos clave en esta materia, como el caso del crédito otorgado al sector rural y el de las *fintech*, e ilustrado las asimetrías de género regionales encontradas en los dos segmentos.

En el paisaje financiero actual de la economía brasileña, las desigualdades regionales y de género combinadas se despliegan como fuerzas que obstaculizan la entrada del país a un sendero de desarrollo económico-social que sea, simultáneamente: a) dinámico, en los ritmos de incremento de la productividad, con impacto en la elevación de las tasas de crecimiento económico; b) inclusivo, comprometido en atacar las causas de las múltiples variaciones de las desigualdades

—tanto en lo que versa sobre las asimetrías ya mencionadas como en términos de la concentración del ingreso y de la propiedad—. Así, el rediseño de los instrumentos financieros para responder a las necesidades específicas de las mujeres, en especial aquellas que habitan las regiones con menor desarrollo relativo, es una medida a favor de cerrar tales brechas. En este sentido, surge la ventana de oportunidad para la reactivación de la banca subnacional de desarrollo como un actor que potencialmente puede apoyar en la democratización igualitaria del acceso al crédito (DIAC) al promover la convergencia de indicadores económico-sociales dentro del país desde una perspectiva de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Azar, K., Lara y Mejía [2018], *Inclusión financiera de las mujeres en América Latina: Situación actual y recomendaciones de política*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- Banco Central do Brasil (BCB) [2021a], “Relatório de Cidadania Financeira (RCF) — Anexo Estatístico”, Brasília, Banco Central do Brasil, <<https://goo.su/h8LaYDC>>.
- Banco Central do Brasil (BCB) [2021b], “Relatório de Cidadania Financeira 2021”, Brasília, Banco Central do Brasil, <<https://goo.su/hO7zNa>>.
- Banco Central do Brasil (BCB) [2018], “O que é cidadania financeira?”, Brasília, Banco Central do Brasil, <<https://goo.su/zPMvK>>.
- Banco Central do Brasil (BCB) [s.f.], “Relatório sobre estabilidade financeira: Relatório de crédito rural”, Banco Central do Brasil, <<https://goo.su/r5WH1j>>.
- Banco Mundial [2021], “The Global Findex Database 2021”, World Bank Group, <<https://globalfindex.worldbank.org/>>.

- Braga, Marcelo J., Gabriel A. Morais y Filipe Pessoa [2019], “Crecimiento económico y desarrollo financiero en el Brasil: investigación a partir del modelo de regresión flexible”, *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, Cepal, 128: 101-123.
- Brumer, Anita y Rosani Spanevello [2012], “O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao Pronaf Mulher”, *Anthropológicas*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 16(23): 90-112.
- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) [2024], “Dificuldade de acesso ao crédito prejudica micro e pequenos negocios”, *O Globo*, 12 de julio, <<https://goo.su/AMA7L>>.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer y Saniya Ansar [2021], *Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of covid-19*, Washington, World Bank.
- Furtado, Celso [2008 (1964)], “Elementos de una teoría del subdesarrollo”, *Desarrollo y Subdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires: 149-177.
- Girón, Alicia [2014], “Neoliberalismo, microcréditos y empoderamiento de las mujeres”, A. Carosio (coord.), *Feminismos para un cambio civilizatorio*, Caracas, Celarg-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Centro de Estudios de la Mujer: 139-153.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) [s.f.], “Produto interno bruto dos municípios”, IBGE, <<https://goo.su/veUn3l>>.
- Juárez, Julia y Juan C. Moreno-Brid [2024], “Kaleckian insights on structural heterogeneity”, *Revista Economía e Políticas Públicas*, Montes Claros, Universidade Estadual de Montes Claros, 12(1): 01-11, <<https://doi.org/10.46551/epp2024v12n0101>>.
- López, Alejandro [2011], “Globalización y reformas financieras. Los casos de Chile y Bolivia”, tesis, México, Posgrado en Estudios Latinoamericanos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

- Mallorquín, Carlos [2013], *Relatos contados desde la periferia: el pensamiento económico latinoamericano*, México, Plaza y Valdés.
- Meireles, Monika [2024], “Agronegocio exportador vs. agricultura familiar en Brasil: de la heterogeneidad estructural a las asimetrías de financiamiento”, E. Concha, V. Toache, A. Mendoza y M. Meireles (coords.), *Paradojas ambientales: extractivismo financiarizado vs. estrategias ecosociales posibles*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Meireles, Monika, Silvia Bermúdez y Daniela Bernal [2021], “Mujeres y bancos: la desigualdad de género en el acceso al crédito en Brasil y México (2000-2017)”, M. L. González y P. Rodríguez (coords.), *Políticas públicas, trabajo femenino y presupuestos de género. Avances, retrocesos y desafíos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM: 79-102.
- Pinto, Aníbal [1998 (1970)], “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, Cepal, *Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: textos seleccionados*, vol. II, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Cepal: 547-567.
- Roa, María J. [2021], “Normas sociales: la barrera invisible de la inclusión financiera de la mujer”, Santiago de Chile, Cepal.
- Silvestre, Paulo [2024], “Inteligência artificial pode ampliar abismo social no Brasil”, *Estadão*, 29 de julio, <<https://goos.su/FpBmmGE>>.
- Soto, Roberto [2017], “Microfinanzas. Resultados financieros y sociales: México y Perú”, *Ola Financiera*, México, UNAM, 10 (27): 11-32.
- Zeller, Manfred y Carolina Schiesari [2020], “The unequal allocation of Pronaf resources: Which factors determine the intensity of the program across Brazil?”, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasilia, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 58(3): e207126, <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.207126>>.

5. SOBERANÍA ALIMENTARIA VS. LIBRE COMERCIO. LECCIONES DE LA CONTROVERSIAS DEL MAÍZ TRANSGÉNICO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

*Virdzhiniya Petrova Georgieva**

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo evidencia una dimensión adicional de los límites estructurales que la ortodoxia económica impone a los países latinoamericanos. Mientras los capítulos anteriores han documentado cómo las disciplinas del libre mercado restringen la conducción de las políticas monetaria, fiscal y estructural, aquí se muestra que dichas limitaciones también se proyectan sobre la política agroalimentaria, un ámbito central para la seguridad y soberanía nacionales. El caso de la soberanía alimentaria, confrontado con los compromisos del libre comercio, revela la profundidad de las tensiones entre autonomía estatal y reglas internacionales, lo que refuerza la tesis heterodoxa de que los marcos liberalizadores tienden a reproducir dependencias y vulnerabilidades en la región.

La liberalización progresiva del comercio de productos agroalimentarios, a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y los acuerdos regionales de libre comercio facilitaron el suministro y la distribución de una mayor variedad de alimentos. Además, la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias al acceso a los mercados agrícolas internos

* Académica de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

redujo el costo de los alimentos e impulsó el crecimiento económico de los países desarrollados exportadores de dichos productos [Ipsita, 2024: 114-128]. Estos importantes logros condujeron al establecimiento de un sistema agroalimentario global en el cual los alimentos fueron vistos como mercancías que debían sujetarse a las así llamadas “disciplinas del libre comercio” [UNCTAD, 2022].

El objetivo de este capítulo es analizar la controversia entre México y Estados Unidos en torno al maíz transgénico, con el propósito de demostrar cómo las políticas públicas orientadas a proteger la soberanía alimentaria de los países en desarrollo resultan, en muchos casos, incompatibles con las disciplinas del libre comercio impuestas por el derecho internacional económico. A partir del caso mexicano, se busca evidenciar los límites estructurales del sistema comercial global para reconocer el derecho de los Estados a definir sus propios modelos agroalimentarios y proponer la necesidad de reformas normativas internacionales que concilien la defensa de la soberanía alimentaria con un comercio internacional libre, equitativo y sostenible.

La liberalización del comercio internacional de alimentos también llevó a la sobreproducción, a herramientas para controlar precios y al control de los procesos productivos y de distribución de alimentos del lado de empresas agroalimentarias multinacionales de las economías desarrolladas [UNCTAD, 2022]. La falta de transparencia aunada a la competencia por los mercados alimentarios generó la explotación a gran escala de los trabajadores en los sectores primarios de los países en vías de desarrollo y la sobreproducción de alimentos causó problemas ambientales, tales como el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad [FAO, 2024].

En consecuencia, el libre comercio, como fundamento del sistema agroalimentario global, comenzó a ser cuestionado por movimientos populistas y nacionalistas que ganaron elecciones en muchas partes del mundo. Hoy en día, en varios Estados se

cuestiona el valor de una cooperación internacional profunda en materia agroalimentaria y se aboga a favor de un “comercio justo” de alimentos y de una “autonomía y autosuficiencia alimentaria estratégica”. El proteccionismo regresó en las políticas comerciales internacionales de los Estados en materia alimentaria y surgió un nuevo concepto de “soberanía alimentaria” como expresión de la necesidad de recuperar el control de los Estados sobre sus asuntos agroalimentarios internos, que, en la era de la globalización, estaban mayoritariamente en manos de actores no estatales (empresas agroalimentarias multinacionales y organismos internacionales).

Cabe señalar que la soberanía alimentaria es una concepción multifacética que promueve la adopción de políticas públicas que garanticen el derecho a comida saludable y culturalmente apropiada, producida a través de métodos ecológicamente sostenibles [Whittman, 2023: 474-478]. Según los seis Pilares de la Soberanía Alimentaria, desarrollados en Nyéléni en 2007, el término “soberanía alimentaria”:

1. Se centra en los alimentos para las personas: a) Pone la necesidad de alimentos de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que los alimentos son más que una mercancía.
2. Valora a los proveedores de alimentos: a) Apoya estilos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre los proveedores de alimentos y los consumidores. b) Rechaza el *dumping* y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. Sitúa el control a nivel local: a) Los lugares de control están en manos de los proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
5. Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en el conocimiento tradicional. b) Utiliza la investigación para respaldar y transmitir este conocimiento a las generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que amenazan los sistemas alimentarios locales.
6. Es compatible con

la naturaleza: a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) Mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energía de monocultivos industrializados y otros métodos destructivos [Nyéléni, 2007].

La soberanía alimentaria está estrechamente ligada con la seguridad alimentaria y la garantía del derecho humano a una alimentación adecuada [Fakhri, 2020]. Aunque, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

El derecho a la alimentación es diferente de la seguridad y la soberanía alimentarias [...]. La soberanía alimentaria es un concepto emergente según el cual los pueblos definen su propia alimentación y modelo de producción alimentaria (como la agricultura y la pesca), determinan el grado en que desean ser autosuficientes, protegen la producción alimentaria nacional y regulan el comercio para lograr los objetivos de desarrollo sostenible [OHCHR, 2020].

El derecho a la soberanía alimentaria está reconocido en algunas leyes nacionales; sin embargo, actualmente no hay consenso internacional al respecto. El artículo 305 de la Constitución de Venezuela es un ejemplo destacado del reconocimiento de la soberanía alimentaria en el derecho interno de los países en desarrollo.

De la mano de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) del año 2018, el derecho a la soberanía alimentaria se introduce de manera oficial en una herramienta jurídica de *soft law* [Azzariti, 2021: 990-1 012]. La declaración reconoció “la relación e interacción especiales entre los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, y la tierra, el agua y la naturaleza a los que están vinculados y de los que dependen para su sustento”. De acuerdo con este documento: “El concepto de

soberanía alimentaria se ha utilizado en muchos Estados y regiones para designar el derecho a definir sus sistemas alimentarios y agrícolas, así como el derecho a alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles que respeten los derechos humanos”.

La UNDROP no es un tratado y no establece obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados; no obstante, algunos países en desarrollo, como México, han decidido cumplir voluntariamente con los estándares de la declaración. Según su artículo 15-6:

Los Estados formularán, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad y la soberanía alimentarias, y sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos contenidos en la presente Declaración.

El artículo 2-3 de la UNDROP establece lo siguiente: “Los Estados elaborarán, interpretarán y aplicarán los acuerdos y normas internacionales pertinentes de los que sean parte de manera coherente con sus obligaciones en materia de derechos humanos aplicables a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales”. La declaración también dispone que: “Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar: a) La prevención de los riesgos para la salud y la seguridad derivados de las tecnologías, los productos químicos y las prácticas agrícolas, incluso mediante su prohibición y restricción” [artículo 14-4].

La recuperación de la soberanía alimentaria en el caso de México, así como la protección del derecho a la misma en sus comunidades indígenas y campesinas, constituye una prioridad para el actual gobierno [IATP, 2023]. El 13 de abril de

2020, en plena conformidad con su obligación en virtud de los artículos 14-4 y 15-5 de la UNDROP, México aprobó la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo, que “declaró las actividades de producción, comercialización y consumo del maíz nativo [...], como manifestación cultural nacional”. El 31 de diciembre de 2020, el entonces presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador emitió un decreto presidencial enfocado a limitar “el uso de glifosato como sustancia activa en agroquímicos y maíz genéticamente modificado en México”. Posteriormente, el 13 de febrero de 2023, López Obrador firmó otro decreto que establecía diversas acciones con respecto al glifosato y el maíz transgénico y, en particular, prohibía la importación de maíz de carácter transgénico. Según el preámbulo del decreto: “con el objetivo de lograr la autosuficiencia y la soberanía alimentaria, nuestro país debe enfocarse en establecer una producción agrícola sustentable y culturalmente apropiada, mediante el uso de prácticas e insumos agroecológicos que sean seguros para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el medio ambiente, así como congruentes con las tradiciones agrícolas de México”.

En 2023, Estados Unidos presentó una solicitud para la organización de un panel del T-MEC con el fin de analizar la compatibilidad de las medidas biotecnológicas de México en relación con el maíz transgénico de acuerdo con el capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) del T-MEC [USTR, 2023]. El panel se llevó a cabo en agosto del mismo año y emitió un reporte final el 20 de diciembre de 2024. La mayoría de las defensas de México ante ese órgano arbitral se basó en la protección del derecho a la soberanía alimentaria del Estado y de sus comunidades indígenas y campesinas, según lo establecido en la UNDROP. Todas fueron rechazadas por el panel y Estados Unidos ganó el caso [Panel Established Pursuant to Chapter 31, 2024]. No obstante, tres días después de la publicación del informe del panel, el 23 de diciembre de 2024, la recién elegida primera mujer presidenta de México, Claudia

Sheinbaum, anunció una reforma constitucional para proteger el maíz nativo, esencial para la salud y la cultura de los mexicanos. La reforma se adoptó en marzo de 2025 y prohibió el cultivo, en territorio nacional, de maíz transgénico [Rojas, 2025].

Este capítulo analizará la controversia sobre el maíz transgénico existente entre Estados Unidos y México, con el fin de demostrar la incompatibilidad de políticas públicas que buscan proteger la soberanía alimentaria de los países en desarrollo con las “disciplinas de libre comercio” que el derecho internacional económico impone a sus sistemas agroalimentarios internos. Sólo una reforma de la normativa internacional podría conciliar la defensa de la soberanía alimentaria con la promoción de un comercio internacional libre y justo de alimentos. En este sentido, se mostrará que las regulaciones mexicanas sobre el maíz transgénico podrían funcionar como catalizador para futuras reformas del derecho internacional económico en materia de soberanía alimentaria.

EL LIBRE COMERCIO DE ALIMENTOS COMO NEGATIVA DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

La incompatibilidad de las regulaciones mexicanas sobre el maíz transgénico con el derecho internacional económico

La afirmación de la soberanía alimentaria de México en los instrumentos de derecho interno mencionados con anterioridad es incompatible con las obligaciones impuestas a nuestro país por el derecho económico internacional. En la visión clásica de este ordenamiento normativo, el maíz es una simple mercancía que debe sujetarse a las así llamadas “disciplinas de libre comercio”. Estas “disciplinas” incluyen, entre otras, la reducción y eliminación total de las barreras arancelarias al comercio internacional de maíz, la prohibición de algunos tipos de subsidios al maíz y las restricciones al uso de normas y

regulaciones sobre inocuidad del maíz como barreras no arancelarias al comercio de este alimento. Las medidas nacionales que México podría adoptar para proteger la inocuidad del maíz para la salud humana se enmarcan en el Acuerdo MSF de la OMC, y el capítulo 9 “MSF” del T-MEC incorpora sus disposiciones esenciales.

El régimen de las MSF [Downes, 2015: 553] en el derecho internacional económico busca un equilibrio entre dos valores contrapuestos: la protección de la salud humana contra riesgos sanitarios y fitosanitarios y la necesidad de liberalizar el comercio de alimentos [Van der Bossche y Zdouc, 2023: 1 022]. Las MSF son una excepción permitida a las obligaciones del GATT (y del AGCS) en materia de liberalización comercial, no discriminación y acceso a los mercados. Sin embargo, la invocación de la excepción está sujeta a las condiciones del artículo XX b) del GATT de 1994 y del artículo 31.1 del T-MEC. En virtud de dichas reglas, los Estados miembros del T-MEC y de la OMC tienen el derecho soberano de adoptar MSF internas, pero sólo si pueden demostrar que existen pruebas científicas (*test científico*) de que dichas medidas son requeridas para proteger tanto la salud como la vida de las personas (*test de necesidad*) y no constituyen una forma de discriminación arbitraria entre países ni una restricción al comercio internacional (*test del preámbulo del artículo XX del GATT*).

El decreto presidencial de 2023 mencionado arriba prohibió las importaciones de un tipo específico de maíz en México —el maíz transgénico— para proteger la salud humana de los efectos adversos del glifosato, un pesticida presente en el maíz transgénico y sus derivados. Esta medida tuvo una afectación directa sobre el comercio internacional de maíz y se enmarcó en el régimen MSF del derecho internacional económico. La demanda estadounidense en la disputa sobre maíz transgénico entre Estados Unidos y México se basa precisamente en la incompatibilidad de dicho decreto presidencial con el capítulo “MSF” del T-MEC [USTR, 2023: 2-3]. La regulación de los

productos transgénicos ya ha sido considerada como una MSF en la jurisprudencia del OSD de la OMC. En el caso DS291: “CE-Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos [OMC, 2006], el grupo especial estableció que las medidas adoptadas por las Comunidades Europeas con respecto a los productos biotecnológicos (es decir, organismos genéticamente modificados u OGM) constituían MSF de conformidad con el anexo A (1) del Acuerdo MSF” [OMC, 2006: § 8.13-8.16, 18.17-18.20].

A partir de este precedente, el grupo especial en la disputa sobre maíz transgénico entre Estados Unidos y México bajo el T-MEC determinó que las medidas del decreto presidencial de 2023 constituyen MSF que afectan el comercio entre las partes, en el sentido del artículo 9.2 del T-MEC [Panel..., 2024: § 112-115]. Las reclamaciones de Estados Unidos ante el grupo especial se basaron en la violación, por parte de la MSF mexicana, de los tres *tests* que se mencionaron con anterioridad. Estados Unidos alegó que México no respetó los requisitos procesales y formales para la evaluación del probable riesgo para la salud humana causado por el consumo de maíz transgénico con residuos de glifosato, establecidos en los artículos 9.6.3 y 9.6.8 del T-MEC; asimismo, sostuvo que las MSF mexicanas son discordantes con el artículo 9.6.3 del T-MEC porque no están basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales adecuadas ni tampoco en una valoración de riesgos “adecuada”. La demanda estadounidense también invocó una violación del artículo 9.6.7 del T-MEC, que impone obligaciones relacionadas con la transparencia del procedimiento de evaluación de riesgos.

De acuerdo con el artículo 14-4 de la UNDROP, México alegó que las MSF estaban justificadas por la prevención de los riesgos que el glifosato representa para la salud de la población mexicana (y de las comunidades campesinas e indígenas mexicanas). El gobierno mexicano presentó evidencia científica para demostrar los riesgos de esta sustancia para la salud humana: cáncer, enfermedades renales, neurológicas y gastrointestinales. El Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y

Tecnologías (Conahcyt) elaboró una compilación de artículos científicos continuamente actualizados del herbicida glifosato, que fueron publicados en revistas que tocan temas de bioseguridad [Conahcyt, 2025]. Además, durante la negociación entre funcionarios estadounidenses y mexicanos en marzo de 2023, antes de que Estados Unidos presentara la disputa sobre maíz transgénico ante un panel del T-MEC, muchos científicos mexicanos expusieron públicamente evidencia científica sólida sobre los riesgos para la salud humana derivados de la exposición al glifosato [Panel..., 2024: § 135-136].

No obstante, el panel determinó que la evidencia científica presentada por el gobierno mexicano fue insuficiente para demostrar una evaluación de riesgos adecuada de conformidad con el artículo 9.6.3 del T-MEC [Panel..., 2024: § 181]; asimismo, concluyó que los documentos científicos presentados por el Conahcyt no cumplen con el requisito de transparencia del artículo 9.6.7 del T-MEC [Panel..., 2024: § 200]. Finalmente, Estados Unidos alegó que las MSF mexicanas “van mucho más allá de lo necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” y, en consecuencia, son incompatibles con el artículo 9.6.6(a) [Panel..., 2024: § 204], estrechamente relacionado con el diverso 9.6.10. México argumentó que las MSF adoptadas eran las únicas medidas posibles para lograr un nivel de protección de “riesgo cero” [Panel..., 2024: § 215].

Para establecer si se llevan a cabo las condiciones determinadas en el artículo 9.6.10, es decir, si México, al aplicar una prohibición de importación de maíz transgénico, ha adoptado la MSF menos restrictiva posible para el comercio a fin de proteger la salud humana de los efectos adversos de la ingestión de glifosato, el panel del T-MEC tuvo que analizar las características de la MSF mexicana y decidir si existían medidas alternativas menos restrictivas para el comercio que estuvieran razonablemente disponibles. Sin embargo, el grupo especial prefirió no desarrollar este análisis. En su lugar, concluyó que:

Dado que (en contravención al artículo 9.6.3) México no basó sus medidas en normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes ni en una evaluación de riesgos adecuada, no se ha asegurado de que dichas medidas se basen en principios científicos pertinentes (en contravención al artículo 9.6.8). En estas circunstancias, el grupo especial concluye que las medidas también se están aplicando más allá de lo que se ha demostrado necesario, en contravención al artículo 9.6.6(a) [Panel..., 2024: § 221].

En conclusión, la primera categoría de alegaciones estadounidenses, plenamente aceptadas por el informe del panel, más allá del lenguaje jurídico altamente técnico del T-MEC, tenía como objetivo demostrar que la prohibición mexicana de importar maíz transgénico constituye una barrera no arancelaria injustificable al libre comercio de este alimento, la cual debía ser modificada o suprimida, ya que México no respetó los primeros dos *tests* del régimen MSF del T-MEC. Los argumentos de Estados Unidos y del panel podrían resumirse de la siguiente manera: la prohibición mexicana de importar maíz transgénico no resultó una medida determinante para proteger la salud humana de los efectos del glifosato, ya que no se basó en un procedimiento correcto de evaluación de riesgos. Fue, más bien, una medida con motivaciones políticas, destinada a proteger a los productores de maíz blanco nativo (principalmente, comunidades campesinas e indígenas mexicanas) de la competencia de los productores estadounidenses de maíz amarillo transgénico. México sólo pudo proteger el derecho de su población a un maíz sano en la medida permitida por las “disciplinas de libre comercio” del T-MEC.

La parte principal de la defensa de México ante el panel del T-MEC se orientó a demostrar que, aun asumiendo que las MSF constituían un obstáculo no arancelario al libre comercio de maíz, es decir, incluso si constituían una forma de proteccionismo a favor de los productores de maíz nativo (principalmente, comunidades campesinas e indígenas), estaban justificadas

porque buscan proteger el derecho de México y de sus comunidades campesinas e indígenas a la soberanía alimentaria en virtud de los artículos 15-5 y 2-3 de la UNDROP. De conformidad con el 15-5, México argumentó que podía imponer legalmente una barrera no arancelaria al libre comercio de maíz si ésta tuviera como objetivo la protección del derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a establecer su propio sistema de producción de maíz, así como a tener acceso a maíz nativo sano, producido mediante métodos ecológicos y sostenibles que no utilizan herbicidas dañinos, como el glifosato. Conforme al artículo 2-3 de la UNDROP, México sostuvo que, al aplicar un obstáculo no arancelario al libre comercio de maíz, había interpretado y aplicado el T-MEC de manera consistente con la protección del derecho a la soberanía alimentaria de los pueblos campesinos e indígenas. No obstante, las reclamaciones de México nunca incluyeron una referencia directa a la UNDROP debido a su naturaleza jurídica de *soft law*. Los argumentos mexicanos intentaron vincular la justificación de las MSF bajo la UNDROP con las excepciones permitidas al libre comercio de maíz en virtud del T-MEC (y del GATT).

México invocó las excepciones de moral pública y recursos naturales agotables de los artículos XX (a) y (g) del GATT de 1994 e intentó demostrar que las MSF se adoptaron con pleno respeto al derecho de sus comunidades campesinas e indígenas (y de todos los mexicanos) a un maíz culturalmente adecuado.

El maíz es un alimento con gran importancia cultural en México donde “sin maíz, no hay país”. Los mexicanos se consideran “los hijos del maíz”, según leyendas de las culturas maya y azteca. México es el centro de origen y diversidad del maíz. Existen 59 razas y miles de variedades de maíz nativo mexicano. Según evidencia arqueológica, su domesticación data de al menos 8 mil años atrás. El 29 de septiembre se celebra el Día Nacional del Maíz. Como se afirma en una publicación reciente del Conahcyt sobre dicha conmemoración: “El maíz, por sus cualidades y por ser el alimento básico, se

considera un regalo de la naturaleza. Al ser un producto cultural, el maíz se personifica, se fusiona con el hombre” [Conahcyt, 2024]. Desde un punto de vista cultural y simbólico, la recuperación de la soberanía alimentaria mexicana comienza con el maíz.

En este sentido, ante el panel del T-MEC, México sostuvo que las MSF eran “necesarias para proteger el maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural y el patrimonio gastronómico de México en los términos del artículo XX (a) del GATT de 1994”. Agregó que las medidas abordan el riesgo no sólo para la salud humana, sino también para el maíz nativo, el cual es “considerado patrimonio cultural en México” según la Ley Federal de Fomento y Protección del Maíz Nativo y es “de vital importancia para la identidad y cultura de las comunidades indígenas y campesinas de México, quienes son consideradas custodios y guardianes de esta tradición y biodiversidad” [Panel..., 2024: § 264]. México sujetó la protección de las distintas variedades de maíz nativo con su deber público moral de “preservar [...] los medios de vida de las comunidades que derivan sus ingresos y medios de vida del cultivo y procesamiento” del maíz nativo [Panel..., 2024: § 266]. En el mismo sentido, invocó el artículo 24.15 del T-MEC y sostuvo que las MSF son consistentes con esta disposición porque “contribuyen a la protección de la cultura, el patrimonio, las tradiciones, las comunidades y la identidad de los pueblos de origen indígena, en relación con la biodiversidad natural del maíz nativo mexicano y sus diversas variedades de maíz” [Panel..., 2024: § 257].

El derecho de México y sus comunidades campesinas e indígenas a la soberanía alimentaria también se abordó en el marco de la excepción de agotamiento de los recursos naturales del artículo XX (g) del GATT. En opinión de México, las MSF tenían como objetivo la preservación de la biodiversidad, así como la integridad genética de las variedades nativas de maíz como “recursos naturales agotables”. Así, alegó que las MSF se relacionaban con la conservación de un recurso natural:

las “variedades nativas y razas criollas de maíz, incluyendo su biodiversidad e integridad genética”, y declaró que “este recurso natural es agotable porque el maíz nativo de México, incluyendo su biodiversidad natural e integridad genética, se encuentra en peligro de pérdida y posible extinción, por la contaminación transgénica del maíz nativo” [Panel..., 2024: §276]. México también intentó demostrar que sus MSF cumplían con los parámetros del preámbulo del artículo XX, ya que no se llevaron a cabo de forma que establecieran un medio de discriminación arbitraria o injustificable y tampoco conformaban una restricción encubierta al comercio internacional [Panel..., 2024: §280].

El panel rechazó todas las defensas que México basó en excepciones al libre comercio para proteger los derechos a la soberanía alimentaria. Comenzó con el reconocimiento de “la importancia para México de proteger las tradiciones y los medios de vida de las comunidades indígenas y campesinas, particularmente porque están entrelazados con el cultivo del maíz nativo” [Panel..., 2024: §287]; sin embargo, determinó primero que las MSF no son necesarias para resguardar la moral pública, ya que México no demostró cómo el maíz transgénico amenaza las tradiciones y los medios de vida de las comunidades indígenas y agrícolas [Panel..., 2024: §287]. Después, por parte de la excepción relativa a los recursos naturales agotables, el grupo especial consideró que México no adoptó medidas nacionales para abordar la conjeturada amenaza a la integridad genética del maíz nativo, de manera que no cumplió con el requisito establecido en el artículo XX (a) del GATT de que la medida destinada a proteger los recursos naturales agotables fuera eficaz en conjunción con restricciones a la producción o el consumo nacionales. El grupo especial rechazó las otras dos excepciones con base en el criterio del preámbulo del artículo XX y consideró que las MSF constituían una forma de discriminación arbitraria o injustificable, así como una restricción encubierta al comercio internacional.

Según el panel, su objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria de México demuestra claramente su naturaleza proteccionista. En su opinión, el propósito del decreto de 2023 de establecer las acciones que debían tomar las autoridades competentes “en relación con el uso, la venta, la distribución, la promoción y la importación” tanto del glifosato como del maíz transgénico para lograr diversos objetivos, entre los que se incluye la autosuficiencia, y el hecho de que “se refiera a las ‘políticas de autosuficiencia alimentaria’ de México en múltiples ocasiones”, demuestra que se trata de una restricción encubierta al comercio internacional de maíz.

Para el panel, “la autosuficiencia, por definición, significa la capacidad de satisfacer las propias necesidades de forma independiente, sin importaciones” [Panel..., 2024: §287]. Al considerar que su objetivo equivale, *per se*, a una restricción encubierta al comercio internacional de alimentos, el informe del panel en la disputa sobre maíz transgénico entre Estados Unidos y México confirma categóricamente que cualquier búsqueda de “soberanía alimentaria” es, por definición, contraria a las “disciplinas de libre comercio” e incluso podría parecer un sinsentido desde la necesidad de garantizar el “acceso a los mercados” de alimentos que se persigue en el derecho internacional económico. Este último promueve la interdependencia económica y fomenta una complementariedad entre los mercados alimentarios internos de los países que deja poco espacio para cualquier tipo de “independencia económica estratégica” o “autosuficiencia alimentaria”.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA COMO ASPIRACIÓN HACIA UN COMERCIO LIBRE

Y JUSTO DE ALIMENTOS

La función catalizadora de las regulaciones mexicanas sobre el maíz transgénico para una reforma del derecho internacional económico

En el último decenio, el derecho internacional económico ha experimentado un profundo proceso de reforma. En numerosos

ámbitos, se han introducido cambios normativos drásticos para reducir las restricciones al ejercicio del poder público y a la soberanía de los Estados. Por su parte, en el derecho internacional de las inversiones, por ejemplo, la adopción del T-MEC y la modificación de las disposiciones de otros acuerdos internacionales de inversión, han reequilibrado la protección jurídica internacional de los inversores con la soberanía de los Estados en lo que respecta al control y la regulación de los flujos transfronterizos de IED [Petrova, 2024: 386].

Así, la soberanía normativa de los Estados se reafirmó en el artículo 14.16 del T-MEC, que establece:

Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una parte adopte, mantenga o aplique cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para garantizar que la actividad de inversión en su territorio se realice de manera que respete los objetivos ambientales, de salud, de seguridad u otros objetivos regulatorios.

Si bien los Estados son los “dueños de los tratados, los capítulos comerciales del T-MEC y los de otros tratados de libre comercio” no han experimentado reformas similares. Sin embargo, los capítulos comerciales del T-MEC, en particular, el capítulo sobre MSF, podrían renegociarse en 2026, como ocurrió con el capítulo sobre inversiones en 2020. Las regulaciones mexicanas sobre el maíz transgénico podrían indicar la voluntad de una de las partes en el acuerdo de modificar sus disposiciones de conformidad con el artículo 34.3 del T-MEC. Adicionalmente, el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria en los instrumentos de derecho interno y la adopción de reformas similares en otros países en desarrollo podrían impulsar una reforma del acuerdo MSF de la OMC, que, de conformidad con el artículo 34.4 del T-MEC, podría conducir a una reforma de su capítulo “MSF”.

Estas reformas también podrían dar origen a una práctica estatal consistente (*inveterata consuetudo*) que se requiere

para la creación de una norma consuetudinaria de derecho internacional. Asimismo, podrían conducir a la transformación de la UNDROP en un tratado internacional vinculante o al reconocimiento de su carácter consuetudinario. Los países en desarrollo, como México, no tenían suficiente poder de negociación durante la adopción de acuerdos de libre comercio en la era de la globalización, pero los cambios regulatorios en sus legislaciones nacionales podrían tener importantes implicaciones para la reforma de estos tratados en el periodo actual.

La promoción de la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con la protección y garantía del derecho humano a la alimentación, ya que el acceso a alimentos adecuados significa que éstos deberán ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias dañinas, tales como contaminantes de procesos agrícolas, industriales entre ellos, residuos de plaguicidas [OCHR, 2020]. Una alimentación adecuada también debe ser culturalmente aceptable. En consecuencia, la soberanía alimentaria de los Estados miembros del T-MEC sólo podrá alcanzarse si las disposiciones de sus capítulos comerciales son consistentes con el derecho humano a la alimentación.

Las actuales críticas a los acuerdos de libre comercio señalan precisamente su impacto negativo en la protección de los derechos humanos. Entre los que podrían verse vulnerados se incluyen el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud y a un medio ambiente sano. Desde la década de 1990, diversos organismos de la ONU han instado a someter los acuerdos de libre comercio a un escrutinio riguroso respecto a la protección de los derechos humanos [OHCHR, 2003]. En 2011, se publicaron los Principios Rectores sobre las Evaluaciones del Impacto de los Acuerdos de Comercio e Inversión en los Derechos Humanos en un informe mostrado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU [UN General Assembly, 2011].

En 2017, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) formuló principios sobre el nexo entre la liberalización comercial y la protección de los derechos sociales [European Commission,

2016]. A nivel regional de la Unión Europea (UE), ya se lleva a cabo un examen previo de los efectos de los acuerdos de libre comercio sobre los derechos humanos: la denominada Evaluación de Impacto en la Sostenibilidad (EIS). De igual manera, el tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Colombia establece un mecanismo permanente de monitoreo del impacto del tratado en el respeto de los derechos humanos en el territorio de ambos países miembros [Government of Canada, 2010].

Existen ejemplos concretos de la realización de este tipo de estudio previo a la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio. Así, por ejemplo, en el caso del Área de Libre Comercio Continental Africana, a petición del Consejo Económico de las Naciones Unidas para África en 2015, se realizó un análisis de su posible impacto (positivo y negativo) en algunos derechos humanos, cuyo respeto se considera particularmente amenazado en el contexto comercial africano, en particular, el derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, al trabajo y a la seguridad social, y los derechos de las mujeres. Al término del estudio, los autores propusieron una serie de medidas que los negociadores del tratado deberían adoptar para evitar un posible efecto negativo del tratado en los derechos humanos. Con respecto al derecho humano a la alimentación, el informe propuso el establecimiento de una lista de alimentos básicos, excluidos de la liberalización del comercio de bienes, y la inserción de una cláusula de salvaguardia relativa a la garantía de la seguridad alimentaria [Zerk, 2019: 10].

El T-MEC nunca ha sido objeto de una evaluación de impacto en los derechos humanos en lo referente a la alimentación. Sin embargo, la futura renegociación o modificación de las disposiciones del T-MEC sobre el comercio de productos agroalimentarios puede verse influenciada por estas nuevas iniciativas en el derecho internacional económico. Si el estudio identifica riesgos graves para la protección del derecho a la alimentación de la población, en general, y de las comunidades campesinas e indígenas, en particular, en cualquiera de las partes, los

tres Estados pueden adoptar cambios normativos en las disposiciones del tratado para evitar estos impactos negativos que consistan, por ejemplo, en excluir algunos productos agroalimentarios (como el maíz) de la liberalización del comercio de bienes. Otra forma posible de proteger el derecho a la soberanía alimentaria mediante una reforma del T-MEC es admitir que el objetivo de armonización de las MSF de los Estados miembros podría sufrir excepciones, siempre que la heterogeneidad regulatoria esté justificada por prioridades de política pública nacional, como la protección de la salud pública y los valores culturales. Si la heterogeneidad refleja variaciones en las condiciones y preferencias nacionales de las comunidades afectadas por las MSF dentro de los territorios de los Estados miembros, debería permitirse una desviación de los estándares internacionales.

En el mismo sentido, la OMC y otras organizaciones internacionales deberían modificar los procesos de adopción de los principios y estándares internacionales de evaluación de riesgos enumerados en la disputa del maíz transgénico entre México y Estados Unidos para hacerlos más incluyentes y centrados en el desarrollo sostenible, sobre todo en lo concerniente al sector agroalimentario. El proceso de adopción de principios y normas internacionales sobre la evaluación de riesgos de la inocuidad de los alimentos debe reformarse para garantizar que se respeten las necesidades especiales y diferenciales de los países en desarrollo y se les reconozca el derecho a regular de diferentes maneras para lograr objetivos legítimos, como el fortalecimiento de los derechos culturales de las comunidades campesinas e indígenas locales y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en el sector agrícola.

También es importante replantear el régimen jurídico de las MSF relacionadas con la inocuidad alimentaria bajo las excepciones permitidas en el artículo XX del GATT y el 31.4 del T-MEC. En especial, podría ser necesario incluir en la redacción de ambos numerales una lista más amplia de propósitos legítimos

que incluya expresamente consideraciones de soberanía alimentaria. Como lo demostró la defensa de México ante el panel del T-MEC, las disposiciones de la UNDROP podrían ser una guía útil para estos esfuerzos.

Los Estados miembros del T-MEC podrían incluir en el texto del tratado un reconocimiento normativo y una definición del derecho a la soberanía alimentaria de los países y de sus comunidades campesinas e indígenas. Como se mencionó anteriormente, sólo el derecho humano a la alimentación se reconoce en las fuentes vinculantes del derecho internacional y la soberanía alimentaria es un concepto emergente, incorporado únicamente en instrumentos de derecho interno, como las medidas mexicanas cuestionadas en el caso del maíz transgénico entre Estados Unidos y México o la Constitución venezolana, y en instrumentos internacionales de *soft law*, como la UNDROP.

El T-MEC podría convertirse en un acuerdo de libre comercio pionero en el fomento de la soberanía alimentaria e incluir disposiciones relacionadas con la promoción del comercio libre y justo en la agricultura, de conformidad con la obligación de respetar el derecho a la soberanía alimentaria de los Estados y de los pueblos (campesinos e indígenas). Podría establecer que la promoción del libre comercio no debe impedir el proteccionismo hacia los pequeños productores nacionales de alimentos siempre que sea necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y para proteger la salud y los derechos humanos. Las políticas y prácticas de libre comercio deben reorientarse para que sirvan al derecho de los pueblos de México, Estados Unidos y Canadá a una alimentación segura, saludable, ecológicamente sostenible y culturalmente apropiada.

CONCLUSIONES

La experiencia mexicana en la protección del derecho a la soberanía alimentaria de las comunidades campesinas e indígenas

ilustra las complejidades que rodean la transición del derecho internacional económico hacia un nuevo paradigma. El derecho internacional económico en el orden global posterior a la Segunda Guerra Mundial buscaba incentivar el desarrollo sostenible, así como la distribución equitativa de sus beneficios, mejorar las condiciones de vida de la población y conseguir el pleno empleo. En el centro de sus normas e instituciones se encontraba la idea de que el crecimiento económico era determinante en la lucha contra la pobreza y que el libre comercio era la clave de dicho crecimiento.

Sin duda, el derecho internacional económico logró sus objetivos en cuanto a promoción del libre comercio. No obstante, sus normas e instituciones no lograron reducir la pobreza, eliminar el hambre ni promover el bienestar social para todos. De hecho, lo hicieron para unos cuantos, pero no para la mayoría [La Vía Campesina, 2021]. El marco jurídico e institucional de las relaciones económicas internacionales no logró conciliar la promoción del libre comercio con algunos objetivos extra-económicos esenciales para los Estados y las personas, como el agua, la educación, la alimentación y la salud, las relaciones comunitarias, las condiciones ambientales, así como el respeto a los derechos humanos. Dichos objetivos se han convertido en temas centrales de la nueva agenda del derecho internacional económico.

La protección del derecho a la soberanía alimentaria forma parte de esta nueva agenda. Este derecho contradice la lógica de los acuerdos de libre comercio vigentes, ya que dichos tratados excluyen la posibilidad de que los países en desarrollo protejan a sus productores nacionales de alimentos y logren la autosuficiencia y la autonomía en la producción alimentaria [Mensah, 2018: 3]. En la lógica liberal de dichos tratados, la soberanía alimentaria sólo puede significar “proteccionismo alimentario” prohibido.

Las regulaciones mexicanas que protegen el derecho de México y de su pueblo (en especial, de sus comunidades

indígenas y campesinos) a definir sus propios sistemas de producción alimentaria y a tener acceso a alimentos culturalmente apropiados y producidos mediante métodos sostenibles fueron consideradas contrarias al derecho internacional económico por un panel de tres árbitros del T-MEC. Sin embargo, dichas regulaciones, aun siendo ilegales, son consideradas como moralmente correctas por millones de personas en los países en vías de desarrollo. Tal como lo señaló México en el panel del T-MEC, “el impacto de la contaminación transgénica y sus efectos adversos sobre la cultura, el patrimonio, las tradiciones, la identidad, los medios de vida, la autosuficiencia alimentaria y el bienestar de las comunidades indígenas y campesinas, así como del pueblo de México, en general, reflejan graves errores morales” [Panel..., 2024: § 450].

Quizás haya llegado el momento de constituir un nuevo derecho internacional económico para un nuevo orden mundial en el siglo XXI, un derecho que promueva no sólo el libre comercio para las corporaciones agroalimentarias multinacionales, sino también el desarrollo socioeconómico de los pequeños agricultores, como los campesinos y los pueblos indígenas. Ese derecho debería establecer un nuevo sistema multilateral de comercio que tome en cuenta las aspiraciones del concepto de soberanía alimentaria y permita que los países del Sur Global tengan un mayor margen para salvaguardar a sus pequeños productores de alimentos del *dumping* de alimentos altamente subsidiados provenientes del Norte Global [Fernando, 2024]. En este nuevo sistema comercial, el comercio de maíz debería estar libre de obstáculos no arancelarios para las empresas multinacionales en los países desarrollados y ser justo para los campesinos y para los pueblos indígenas de los países en vías de desarrollo [Van der Ploeg, 2010: 1].

BIBLIOGRAFÍA

- Azzariti, Alessio [2021], “The Right to Food Sovereignty in International Law”, *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Ámsterdam, Elsevier, 4: 990-1012.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) [2025], “Efectos nocivos del herbicida glifosato”, Conahcyt, <<https://acortar.link/P10yeR>>.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) [2024], “De saberes y sabores”, Conahcyt, <<https://conahcyt.mx/de-saberes-y-sabores/>>.
- Downes, Chris [2015], “Worth Shopping Around? Defining Regulatory Autonomy under the SPS and TBT Agreements”, *World Trade Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 14: 553-578.
- European Commission [2016], *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2a. ed., Luxemburgo, European Union, <<https://acortar.link/2DS7WW>>.
- Fakhri, Michael [2020], “The Right to Food in the Context of International Trade Law and Policy”, Nueva York, United Nations (Doc. A/75/219), 22 de julio.
- Ferrando, Tommaso y Elizabeth Mpofu [2024], “Symposium on International Economic Law and its Others. Peasant as ‘Cosmopolitan Insurgents’”, *AJIL Unbound*, Cambridge, Cambridge University Press, 116: 96-100, <<https://acortar.link/aEzNIL>>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) [2024], “GMOS and the environment”, *Genetically modified organisms, consumers, food safety and the environment*, Roma, FAO, <<https://www.fao.org/3/x9602e/x9602e07.htm>>.
- Government of Canada [2010], “Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Columbia”, *Treaties*, <<https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105278>>.

- Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) [2023], “Mexico’s quest for food sovereignty: An interview with Undersecretary of Agriculture Victor Suárez”, IATP, 28 de septiembre, <<https://acortar.link/CGI2Ff>>.
- Kamphuis, Charis [2017], “Litigating Indigenous Dispossession in the Global Economy: Law’s Promises and Pitfalls”, *Revista de Direito Internacional*, Brasilia, Centro Universitário de Brasília, 14(1).
- La Vía Campesina [2021], “‘Prosperity for a Few, Poverty for the Lot’, WTO and Free Trade Agreements Have Failed the People!”, *La Vía Campesina*, 29 de noviembre, <<https://acortar.link/T9DB94>>.
- Mensah, Clément [2018], “Incentivising smallholder farmer livelihoods and constructing food security through home-grown school feeding: evidence from Northern Ghana”, *Revista de Direito Internacional*, Brasilia, Centro Universitário de Brasília, 15(3).
- Nyeléni [2007], “Declaration of Nyéléni”, Nyéléni, <<https://nyeleni.org/en/declaration-of-nyeleni/>>.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) [2021], “The Right to Adequate Food”, Ginebra, United Nations Human Rights (Fact Sheet, 34), <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>>.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) [2003], “Economic, social and cultural rights. Human Rights, Trade and Investment. Report of the High Commissioner for Human Rights”, Nueva York, United Nations (E/CN.4/Sub.2/2003/9), 2 de julio, <<https://digitallibrary.un.org/record/500177>>.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) [2006], “DS291: European Communities – Measures affecting the approval and marketing of biotech products”, World Trade Organization, 29 de septiembre, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm>.

- Panel Established Pursuant to Chapter 31 [2024], “Mexico - Measures concerning genetically engineered corn. MEX-USA-2023-31-01”, USTR, 20 de diciembre, <<https://ustr.gov/sites/default/files/Final%20Report%20ENG.pdf>>.
- Petrova Georgieva, Virdzhiniya [2024], “Mexico in International Investment Law: from NAFTA to USMCA”, N. Menebhurrin, C. Olarte-Bácares y M. Velásquez-Ruiz (eds.), *International Investment Law and Arbitration from Latin American Perspective*, Cham, Springer: 243-271.
- Ray, Ipsita y Anshuman Shukla [2024], “Fragile Pillars of Food Security: Exploring the Challenges of Availability, Accessibility, and Quality for Global Food Regime”, *Revista de Direito Internacional*, Brasilia, Centro Universitário de Brasília, 21(2).
- Rigod, Boris [2013], “The Purpose of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures”, *European Journal of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 24: 503-532.
- Rojas, Arturo [2025], “Sheinbaum busca la protección constitucional del maíz blanco mexicano”, *El Economista*, 7 de enero, <<https://acortar.link/x3Q85A>>.
- Smith, Fiona [2009], *Agriculture and the WTO: Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- UN General Assembly [2011], “Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements”, Nueva York, Naciones Unidas (Doc. A/HRC/19/59/Add.5), 19 de diciembre, <<https://acortar.link/oi71zC>>.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) [2022], *Impact of the Covid-19 Pandemic on Trade and Development. Lessons learned*, Ginebra, UNCTAD, <https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1_en.pdf>.

- United States Trade Representative (USTR) [2023], “Panel request, Mexico Biotech”, USTR, <<https://acortar.link/WEnnKp>>.
- Van der Bossche, Peter y Werner Zdouc [2023], *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van der Ploeg y Jan Douwe [2010], “The Peasantries of the Twenty-First Century: The Commoditisation Debate Revisited”, *Journal of Peasant Studies*, Londres, Taylor & Francis, 7: 1-30.
- Whittman, Hannah [2023], “Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet”, *One Earth*, Ámsterdam, Elsevier, 6: 474-478.
- Zerk, Jennifer [2019], *Human Rights Impact Assessment of Free Trade Agreements*, Londres, Chatham House.

SEMBLANZAS

EUFEMIA BASILIO MORALES

Doctora en Economía con especialidad en Finanzas Públicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora titular B de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM). Ha sido ponente en conferencias, seminarios y mesas redondas nacionales e internacionales en torno a la política fiscal, monetaria, el crecimiento económico y las finanzas públicas. Es autora de libros sobre política fiscal en México y América Latina, además de numerosos textos en libros, boletines y revistas de reconocido prestigio académico. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI), nivel I. Es fundadora del proyecto de divulgación económica *Economentes*, activo en diversas plataformas digitales. Se desempeña como profesora en licenciatura y posgrado en la UNAM. En 2020 recibió el Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos y en 2022 obtuvo el Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz por su destacada trayectoria.

GERMAN ALARCO TOSONI

Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es profesor del Departamento Académico de Gestión de la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico y miembro del CIUP. Es miembro del Directorio del Banco

Central de Reserva del Perú, así como de la Comisión Consultiva de Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Es presidente de la Asociación Peruana de Planificación para el Desarrollo. Además, es autor de una larga lista de exitosos libros académicos y asesor económico de diversas instituciones. Sus líneas de investigación son la macroeconomía, finanzas-moneda, energía e hidrocarburos, infraestructura, distribución del ingreso.

JANETH CHÁVEZ

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cursó el Diplomado en Estudios sobre África y el Diplomado Epistemologías Feministas, Economía y Cultura: Diálogos con Asia y África del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África (PUEAA) de la UNAM, misma institución por la que obtuvo el Premio Anual de Investigación en Estudios sobre África a las mejores tesis en la categoría de licenciatura 2023. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Economía, con sede en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM).

JAVIER HERNÁNDEZ

Estudiante de licenciatura en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM). Es consejero académico electo de la Facultad de Economía ante el Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales de la UNAM. Tiene amplio interés por los estudios del desarrollo con especial enfoque en la desigualdad de ingresos en México.

JOSÉ LUIS LÓPEZ BARRIOS

Egresado de la maestría en Economía por parte de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, así como de la licenciatura por parte de la misma facultad, obtuvo el grado con la tesis titulada: *La política fiscal olvidada: causas históricas y prácticas de la regresividad del sistema fiscal mexicano (1982-2018)*. Ha desempeñado labores en el sector público en la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ). Actualmente, labora en el sector financiero. Sus temas de investigación giran en torno a la política fiscal, los ciclos económicos, la crisis y el crecimiento económico.

MÓNICA CRISTINA MIMBRERA DELGADO

Licenciada en Economía por la Universidad de La Habana, maestra y doctora en Economía por la UNAM. Desde 2023 es investigadora, nivel I del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI). Es profesora de asignatura en las FES Cuautitlán y Acatlán, donde coordina el Seminario de Titulación sobre transformaciones digitales en los sistemas monetario y financiero, y funge como tutora en el Posgrado en Economía. Ha asesorado más de veinte trabajos de titulación y colaborado en el diseño de la materia de Macroeconomía para el Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia. Participa en diversos proyectos de investigación sobre política macroeconómica y desarrollo en América Latina. Investiga temas de dinero electrónico, neobancos, pagos de bajo valor, política monetaria y tipo de cambio. Cuenta con diversas publicaciones y reconocimientos académicos.

MONIKA MEIRELES

Licenciada en economía por la Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Actuaría de la Universidad de São Paulo (FEA-USP), con maestría en Integración de América Latina por el Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la misma institución (PROLAM-USP) y doctorado por el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPEL-UNAM). Actualmente es investigadora titular B del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI), nivel II. Es una de los coordinadores del libro *Trayectorias y encrucijadas de las teorías del desarrollo en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2024). En 2019 fue ganadora del Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos (RDUNJA) en Ciencias Económicas-Administrativas. Sus líneas de investigación son la economía financiera heterodoxa, la teoría del desarrollo y el pensamiento económico latinoamericano.

VIRDZHINIYA PETROVA GEORGIEVA

Maestra en Derecho y doctora en Derecho Internacional por la UNAM. Ha sido investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente, es profesora de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Es autora de tres libros y ha publicado trabajos académicos en obras colectivas y revistas especializadas en México y en el extranjero. Sus principales líneas de investigación son derecho internacional económico, derecho internacional público, derecho internacional privado y arbitraje internacional. Es investigadora, nivel I, del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.